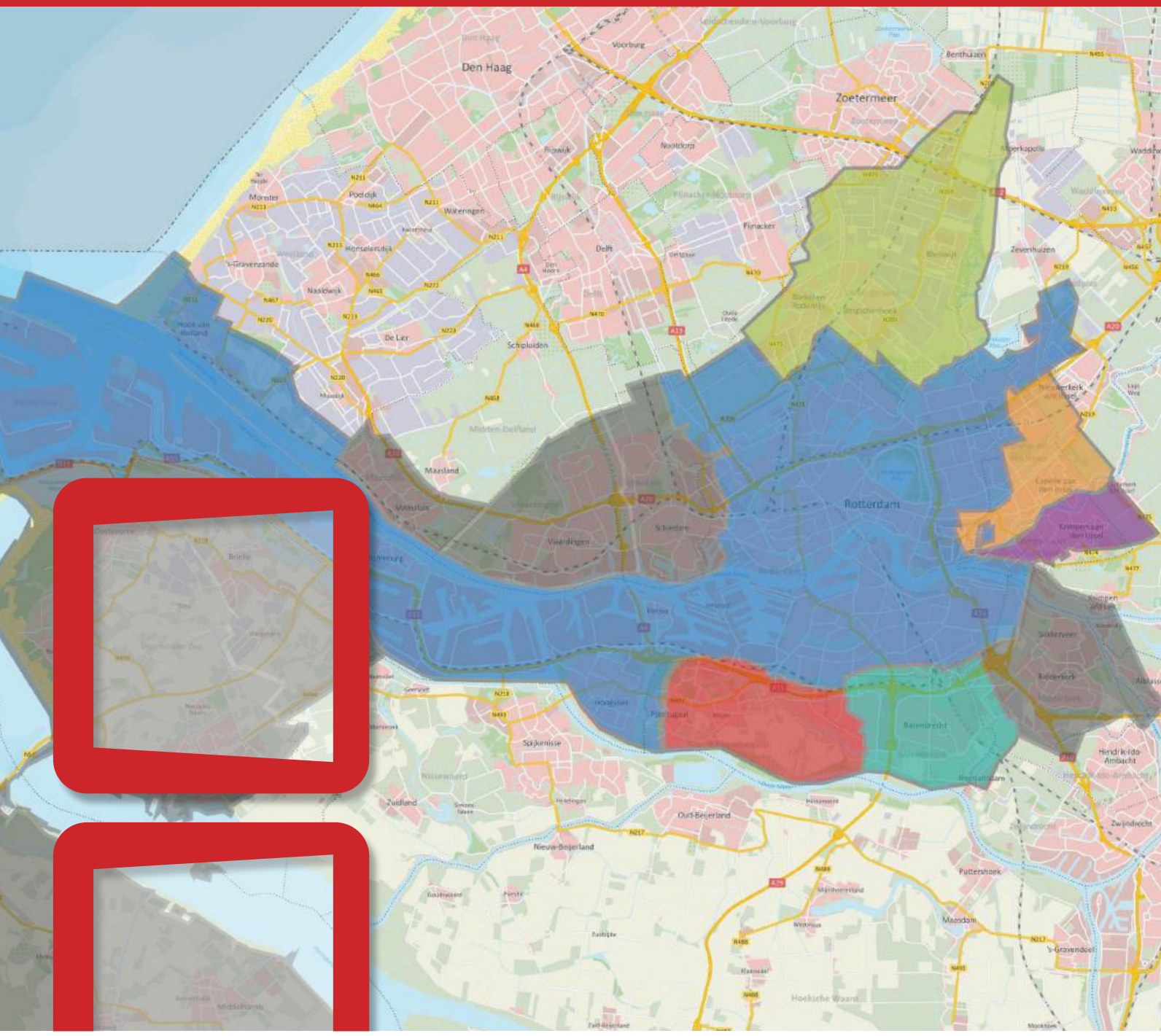
samen op zoek naar zicht

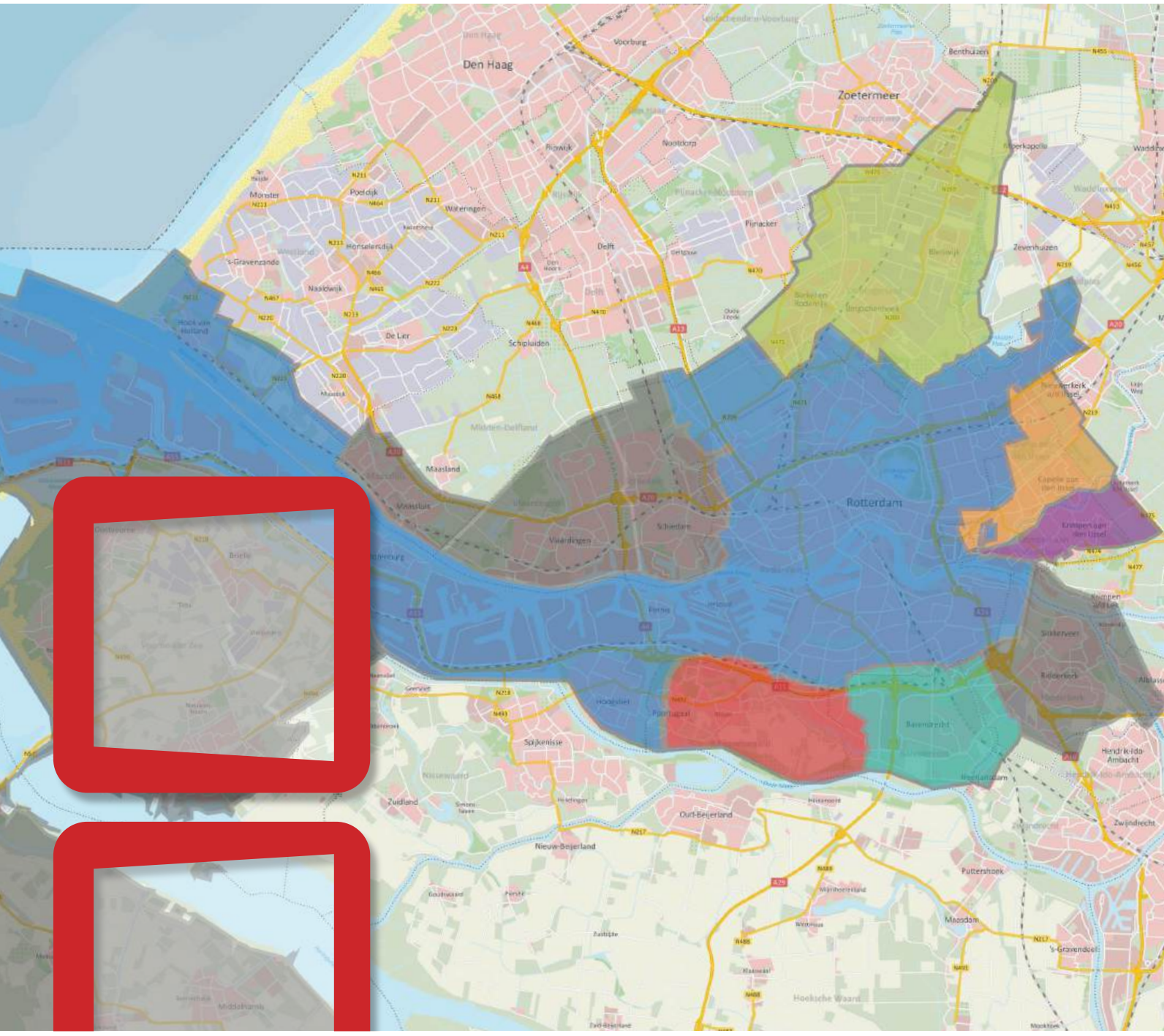
onderzoek GR Jeugdhulp Rijnmond



Rekenkamer
Albrandswaard

samen op zoek naar zicht

onderzoek GR Jeugdhulp Rijnmond



Rekenkamer
Albrandswaard

Rekenkamer
ALBRANDSWAARD

samenvatting

In 2014 richtten gemeenten in de regio Rijnmond de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) op. Binnen deze gemeenschappelijke regeling kopen dertien deelnemende gemeenten gezamenlijk regionale jeugdhulp in. Onder regionale jeugdhulp valt onder andere pleegzorg, specialistische ambulante hulp, de crisisdienst en jeugdbescherming. Gezamenlijke inkoop van deze hulp heeft als doel om te zorgen voor een breder aanbod aan voorzieningen voor de afzonderlijke gemeenten. De GRJR heeft twee taken:

1. het contracteren en subsidiëren van aanbieders van regionale jeugdhulp en het organiseren van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.
2. het bevorderen van overleg tussen de gemeenten over de uitvoering van jeugdhulptaken.

De rekenkamer onderzocht voor de periode 2018-2024 of regionaal jeugdhulp inkopen via de GRJR voldoet aan de verwachtingen van regionaal samenwerken. Specifiek onderzocht de rekenkamer de gemeenten Rotterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland. Centraal stond de vraag in hoeverre de GRJR de regionale jeugdhulp op een effectieve en efficiënte manier organiseert en of de gemeenteraden hierover adequaat worden geïnformeerd.

De GRJR heeft vooruitgang geboekt in de manier waarop de regionale jeugdhulp is georganiseerd. Tegelijkertijd is verdere verbetering nodig. De taakomschrijving rond sturingsinformatie schiet tekort. Dit leidt er onder andere toe dat gemeenteraden niet de informatie krijgen die nodig is voor hun controlerende taak. Verder is er gekozen voor resultaatgericht werken, maar zijn de resultaten van zorg niet goed in beeld. Ook worden de risico's van het werken met systeemaanbieders nog onvoldoende beheerst en is er weinig grip op kosten.

Uit de conclusies komt naar voren dat de samenwerking bij regionale jeugdhulp via de GRJR kampt met een aantal belangrijke knelpunten. Verder zijn er ontwikkelingen in landelijk beleid die invloed hebben op de regionale jeugdhulp, zoals de aanpassing van de Jeugdwet. Hoewel de conclusies en de landelijke ontwikkelingen aanpassingen vergen, pleit de rekenkamer niet voor een grote verandering in de wijze waarop de regionale jeugdhulp is georganiseerd. Verbeteren is bijna altijd beter (en veel goedkoper) dan veranderen. De rekenkamer doet vijf aanbevelingen:

1. Geef de GRJR formeel de taak (en middelen) om sturingsinformatie te verzamelen en regioanalyses te maken
2. Handhaaf het gekozen inkoopmodel, maar maak het mogelijk beter te sturen op resultaten
3. Neem beheersmaatregelen voor de risico's van het model met systeemaanbieders
4. Analyseer zorgvuldig en systematisch de oorzaken van de stijgende kosten
5. Blijf systematisch zoeken naar mogelijkheden om kostenstijgingen te beperken.

Rekenkamer
ALBRANDSWAARD

samenvatting 3

bestuurlijke nota 7

1 inleiding 9
1-1 achtergrond van het onderzoek 9
1-2 toelichting gebruikte begrippen 10

2 bestuurlijke conclusies 13
2-1 hoofdconclusie 13
2-2 deelconclusies 13

3 aanbevelingen 21

4 bestuurlijke reactie 25

5 nawoord 29
5-1 overzicht reacties alle betrokken gemeenten 29
5-2 aandachtspunten bij reactie college van B en W Albrandswaard 31
5-3 tot slot: verdere betrokkenheid GRJR-gemeenten 31

bestuurlijke nota

Rekenkamer Albrandswaard

1 inleiding

1-1 achtergrond van het onderzoek

In 2014 richtten gemeenten in de regio Rijnmond de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) op. Binnen deze gemeenschappelijke regeling kopen dertien[1] deelnemende gemeenten gezamenlijk regionale jeugdhulp in. Onder regionale jeugdhulp valt onder andere pleegzorg, specialistische ambulante hulp, de crisisdienst en jeugdbescherming. Gezamenlijke inkoop van deze hulp heeft als doel om te zorgen voor een breder aanbod aan voorzieningen voor de afzonderlijke gemeenten. Verder is de aanname dat jeugdigen beter geholpen kunnen worden door gemeenten, in plaats van door het rijk zoals tot 2015 het geval was, omdat een gemeente beter zicht heeft op lokale behoeften en mogelijkheden.

Uit onderzoek in 2017 kwam naar voren dat de gemeenten toegevoegde waarde ervaren van de GRJR.[2] Tegelijkertijd waren er punten van kritiek. Aanbevelingen waren onder andere het gezamenlijk vaststellen wat de rol van de GRJR is, het vergroten van aandacht voor sturingsinformatie voor bestuurders en het verbeteren van het besluitvormingsproces.

De rekenkamer onderzocht voor de periode 2018-2024 of regionaal jeugdhulp inkopen via de GRJR voldoet aan de verwachtingen van regionaal samenwerken. Centraal staat de vraag in hoeverre de GRJR de regionale jeugdhulp op een effectieve en efficiënte manier organiseert en of de gemeenteraden hierover adequaat worden geïnformeerd.

Om die vraag te kunnen beantwoorden is nagegaan hoe de vraag naar en de kosten van regionale jeugdhulp zich ontwikkelden in de onderzochte periode. Tevens beoordeelt de rekenkamer de wijze waarop de GRJR stuurt op deze ontwikkelingen. Daarnaast kijkt de rekenkamer naar de manier waarop de GRJR stuurt op de prestaties van gecontracteerde en gesubsidieerde aanbieders. Ten slotte evalueert de rekenkamer de manier waarop de GRJR de samenwerking tussen gemeenten faciliteert en gemeenteraden informeert.

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de separate nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

1 Sinds 1 januari 2023 zijn de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne samengegaan in de gemeente Voorne aan Zee. In de periode 2014-2022 kocht de GRJR voor 15 deelnemende gemeenten jeugdhulp in.

2 Andersson Elffers Felix, *Samen beter (be)sturen: Evaluatie van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond* (Utrecht, 2017).

1-2 toelichting gebruikte begrippen

In deze bestuurlijke nota zijn verschillende begrippen gebruikt die enige nadere toelichting vragen. Deze paragraaf licht deze begrippen toe.[3]

wat is jeugdzorg en jeugdhulp?

- *Jeugdzorg*: verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- *Jeugdhulp*: alle vormen van hulp en ondersteuning (opvoedhulp, jeugd-ggz, pleegzorg) variërend van licht ambulant tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg met verblijf.
- *Jeugdbescherming*: als ouders hun verantwoordelijkheid om hun kind veilig op te laten groeien niet kunnen of willen nemen, kan jeugdbescherming nodig zijn. De kinderrechter besluit dan dat jeugdigen onder toezicht of voogdij geplaatst moeten worden.
- *Jeugdreclassering*: een jongere die met de politie in aanraking is geweest en een proces-verbaal heeft gekregen, kan begeleiding opgelegd krijgen.

de verschillende vormen van jeugdhulp[4]

Hulp voor jeugdigen kan op veel manieren: thuis of in een instelling, kort of lang, individueel of als gezin. Hulpvormen zijn:

- *Jeugd en opvoedhulp*
- *Geestelijke gezondheidszorg voor jeugd*
- *Zorg voor jeugd met een verstandelijke beperking*
- *Pleegzorg*
- *JeugdzorgPlus* (hulp voor jongeren met ernstige problemen).[5]

bij welke routes naar jeugdhulp zijn gemeenten betrokken?

- *Algemene voorzieningen van de gemeente*: het consultatiebureau, de sportclub, het kind- en jongerenwerk en de bibliotheek (vrij toegankelijk)
- *Eerstelijns jeugdhulp*: vrij toegankelijke jeugdhulp, geen verwijzing nodig.
- *Tweedelijns jeugdhulp*: specialistische jeugdhulp die niet vrij toegankelijk is, hiervoor is een verwijzing en beschikking nodig.

3 https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-2021/begrippenlijst; https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2017/11/2017-Jeugdzorg-infographic.pdf; https://www.nji.nl/uploads/2021-07/Wat-is-het-verschil-tussen-jeugdzorg-en-jeugdhulp-handout.pdf (allen geraadpleegd op 14-04-2025).

4 https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector (geraadpleegd op 14-04-2025); https://www.jeugdzorgnederland.nl/meer-weten/jeugdzorguitgelegd/ (geraadpleegd op 25-04-2025)

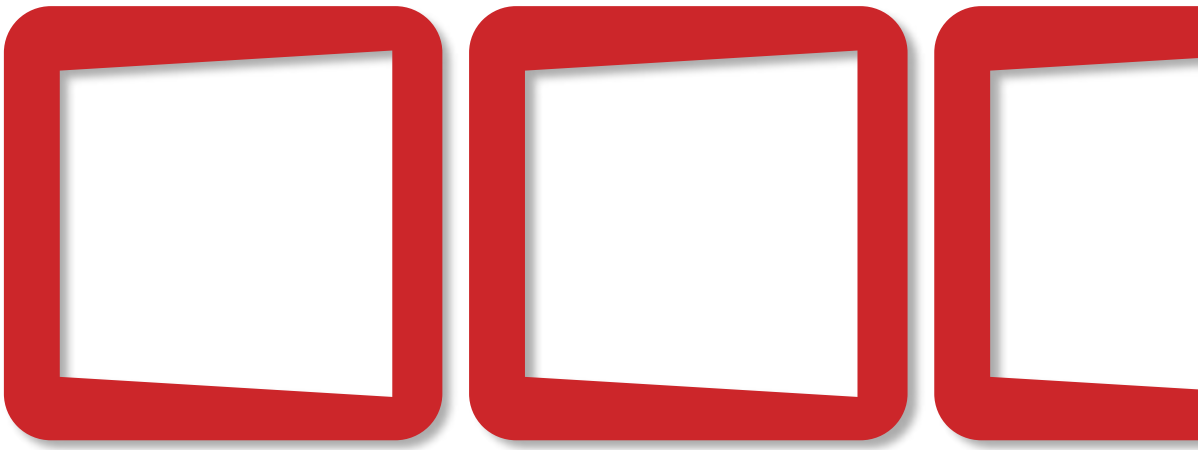
5 De ministeries van VWS, OCW en JenV, Jeugdzorg Nederland en de VNG hebben de afspraak dat JeugdzorgPlus, ook wel de gesloten jeugdhulp, uiterlijk in 2030 vervangen wordt door kleinschalige alternatieve zorgvormen of door ambulante hulp.

veel voorkomende begrippen

- *Verwijzer*: de organisatie of persoon die de jongere en/of zijn/haar ouders heeft verwezen naar de jeugdhulp.
- *Specialistische jeugdhulp*: hulp waarvoor verwijzing nodig is, kan zowel lokaal als regionaal gecontracteerd zijn, ook wel tweedelijns jeugdhulp genoemd.
- *Lokale jeugdhulp*: eerste- en tweedelijns jeugdhulp die lokaal gecontracteerd is.
- *Regionale jeugdhulp*: specialistische jeugdhulp die regionaal gecontracteerd is, ook wel tweedelijns of bovenlokale jeugdhulp genoemd. Jeugdbescherming, jeugdreclassering en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling vallen hier ook onder.
- *Beschikking:* een brief van de gemeente waarin staat welke hulp een jeugdige krijgt.
- *Toewijzing:* de opdracht van de gemeente aan de aanbieder voor het leveren van zorg.

belangrijke betrokken organisatie in de regio Rijnmond

- *Systeemaanbieder*: door GRJR gecontracteerde jeugdhulpaanbieder. Deze aanbieders zijn de eerst aangewezenen om de gewenste hulp te leveren. Voor hulp die zij niet zelf kunnen leveren zetten zij onderaanbieders in.
- *Onderaanbieder*: door systeemaanbieder gecontracteerde jeugdhulpaanbieder.
- *Prestatie-aanbieder*: door GRJR gecontracteerde organisatie voor een specifiek deel van de jeugdhulp, namelijk forensische hulp.
- *Gecertificeerde instelling (GI*): organisatie die maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoert. GRJR subsidieert gecertificeerde instellingen.
- *Veilig Thuis*: het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. GRJR subsidieert het advies- en meldpunt.



2 bestuurlijke conclusies

2-1 hoofdconclusie

hoofdvraag
In hoeverre organiseert de GRJR de regionale jeugdhulp op een effectieve en efficiënte manier en worden de gemeenteraden hierover adequaat geïnformeerd?

hoofdconclusie
De GRJR heeft vooruitgang geboekt in de manier waarop de regionale jeugdhulp is georganiseerd. Tegelijkertijd is verdere verbetering nodig. De taakomschrijving rond sturingsinformatie schiet tekort. Dit leidt er onder andere toe dat gemeenteraden niet de informatie krijgen die nodig is voor hun controlerende taak. Verder zijn de resultaten van zorg niet goed in beeld, worden de risico's van het werken met systeemaanbieders nog onvoldoende beheerst en is er weinig grip op kosten.

2-2 deelconclusies

2-2-1 De GRJR heeft vooruitgang geboekt in de uitvoering van haar taken

De GRJR heeft twee hoofdtaken
De GRJR is in 2014 ontstaan als samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in de regio Rijnmond. In het kader van de decentralisatie kozen deze gemeenten ervoor om de inkoop van regionale jeugdhulp vorm te geven in een gemeenschappelijke regeling. De GRJR heeft twee taken:
1 het contracteren en subsidiëren van aanbieders van regionale jeugdhulp en het organiseren van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.
2 het bevorderen van overleg tussen de gemeenten over de uitvoering van jeugdhulptaken.

Bij de uitvoering van haar taken werkt de GRJR samen met gemeenten, zorgaanbieders, Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen. Zorgaanbieders worden gecontracteerd en Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen worden gesubsidieerd (taak 1). Daarnaast organiseert de GRJR overleg en uitwisseling tussen betrokken partijen. Het gaat om een combinatie van formele en informele overleggen (taak 2). Formeel wil zeggen dat het overleg een rol speelt in het proces van besluitvorming van de GRJR. Informeel houdt in dat het overleg niet binnen de juridische structuur van de GRJR valt. In diverse informele overleggen wordt beleid afgestemd, kennis en expertise gedeeld en worden gezamenlijke projecten en initiatieven georganiseerd.

Naast de twee genoemde taken geldt (zoals voor iedere gemeenschappelijke regeling) dat de GRJR een verantwoordingsrol richting gemeenten heeft. Het gaat daarbij om de actieve informatieplicht aan de gemeenteraden en om het toesturen van bepaalde informatie over de planning- en control-cyclus.

Bij de uitvoering van de hoofdtaken van de GRJR is vooruitgang te zien op verschillende onderdelen:

- De uitvoering van het contractmanagement heeft zich ontwikkeld. De aanpak van het contractmanagement is beter gestructureerd. Systeemaanbieders ervaren meer kennis van zaken bij medewerkers van de GRJR. Meerdere gemeenten zijn overigens kritisch over de mate waarin wordt opgetreden bij signalen die zij aan de GRJR geven over aanbieders.
- Het sturen door de GRJR op gemiddelde wachttijden resulteerde in wachttijden die voldoen aan de gestelde norm van maximaal veertien weken. In 2021 startte de GRJR het project 'Aanpak wachttijden' om de wachttijden te beheersen. Na afloop van het project in januari 2023 was te zien dat de wachttijd regiobreed gemiddeld weer onder de norm zat. Na beëindiging van de aanpak is te zien dat in 2024 het streven van een gemiddelde wachttijd van maximaal veertien weken niet wordt gehaald.
- Het formele overleg binnen de GRJR is goed gestructureerd en verloopt gestroomlijnd. In een eerdere evaluatie 2017 waren er kritische conclusies over het verloop van de bestuurlijke besluitvorming. Deze geluiden zijn er niet meer in het huidige onderzoek.
- Het verzamelen van gegevens en het maken van analyses over regionale ontwikkelingen door de GRJR is in de afgelopen jaren verbeterd. Hoewel het geen formele taak is van de GRJR, en de rekenkamer verdere verbetering noodzakelijk vindt (zie conclusies 2-2-2 en 2-2-3), is hier de afgelopen jaren vooruitgang in geboekt. De GRJR informeert gemeenten onder meer via een dashboard. Ook aanbieders ervaren dat vooruitgang is geboekt in het vastleggen en analyseren van informatie.

2-2-2 De taakomschrijving van de GRJR over sturingsinformatie schiet tekort

De informatietaak van de GRJR is niet vastgelegd in de regeling

Naast de twee hoofdtaken is er in de praktijk nog een taak die de GRJR vervult, maar die niet formeel is vastgelegd. Het gaat dan om het verzamelen van sturingsinformatie. Deze informatietaak is belangrijk, omdat het uitvoeren van analyses nodig is om regionale ontwikkelingen te duiden en hier vervolgens op in te spelen. Betrokken partijen verwachten dat de GRJR deze rol invult, omdat zij als enige formele relaties heeft met alle betrokken partijen.

De GRJR is de afgelopen jaren meer sturingsinformatie gaan verzamelen. Zo heeft de GRJR sinds 2021 een 'dashboard' waarin gegevens staan die gemeenten en aanbieders aanleveren. Gemeenteambtenaren kunnen toegang krijgen tot informatie over hun eigen gemeente en tot samengevoegde informatie over de regio Rijnmond. In het dashboard staat onder meer informatie over toewijzingen, wachttijden en kosten.

Omdat de informatietaak niet is vastgelegd, is niet duidelijk met welk doel informatie wordt verzameld, welke informatie daar precies voor nodig is en hoe betrokken partijen (gemeenten en zorgaanbieders) moeten bijdragen aan het verstrekken van de benodigde informatie.

De informatietaak wordt belemmerd door afhankelijkheid van de gemeentelijke administratie

Gemeenten hebben een belangrijke rol bij de administratieve afhandeling van regionale jeugdhulp. Zij administreren toewijzingen en keuren declaraties van zorgaanbieders goed. Om op regionaal niveau sturingsinformatie te bieden, heeft de

GRJR dergelijke gemeentelijke gegevens nodig. De GRJR is daarmee afhankelijk van gemeenten voor tijdige en eenduidige aanlevering van gegevens. Niet alle gemeenten zijn hier in de afgelopen jaren in geslaagd, waardoor achterstanden en lacunes in de informatie ontstonden. Om de onvolledige informatie aan te vullen, verzamelt de GRJR ook productiecijfers via aanbieders. Hiermee kan een inschatting worden gemaakt van de mate waarin sprake is van achterstanden in de gemeentelijke gegevens.

Deze werkwijze zorgt er niet alleen voor dat gegevens in de afgelopen jaren regelmatig niet actueel waren, maar leidt ook tot veel discussie over de juistheid van gebruikte data door de GRJR voor analyses. Zo ging in meerdere door de rekenkamer geobserveerde overleggen het gesprek alleen over de datakwaliteit en niet over de ontwikkelingen in de regio die met deze data geduid moeten worden. De GRJR kan op basis van de huidige rolverdeling met gemeenten nog te weinig invulling geven aan de (impliciete) informatietaak om regionale ontwikkelingen te duiden.

De raad krijgt niet de informatie die nodig is voor het uitvoeren van haar controlerende taak
De GRJR voldoet aan voorschriften voor gemeenschappelijke regelingen over toezending van documenten. In deze voorschriften staat welke P&C-documenten op welke momenten aan raden moeten worden verstrekt.

De begrotingen van meerdere jaren weken echter dermate veel af van de uiteindelijke realisatie dat ze de gemeenteraden nauwelijks houvast boden voor hun controlerende taak. Overigens was de GRJR voor deze begrotingen afhankelijk van tijdige gegevenslevering door gemeenten.

De informatie in P&C-stukken was ook vaak onvolledig in de zin dat de raden bepaalde structurele informatie missen. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer onderbouwing van verschillen tussen de begroting en realisatie, inzicht in effecten van kostenbesparende maatregelen en inzicht in het werk van de GRJR.

2-2-3 Er is gekozen voor resultaatgericht werken, maar de resultaten zijn niet goed in beeld

Gemeenten kunnen volgens drie verschillende methoden jeugdhulp inkopen: via inspanningsgerichte bekostiging, via resultaatgerichte bekostiging en via taakgerichte bekostiging. In ieder model zijn andere afspraken met zorgaanbieders gemaakt over hoe zij worden betaald voor de geleverde jeugdhulp. Ieder bekostigingsmodel heeft zijn eigen voor- en nadelen.

De GRJR financiert jeugdhulp ‘resultaatgericht’ sinds 2018. Dat betekent dat de gemeente of de zorgaanbieder vooraf alleen het gewenste resultaat van de geboden hulp aangeeft (bijvoorbeeld het verminderen of kunnen omgaan met geconstateerde problemen). Het wordt vervolgens aan de zorgaanbieder overgelaten *hoe* dit resultaat het beste bereikt kan worden. De aanbieders horen in dit model bekostigd te worden op basis van het bereiken van het beoogde resultaat. Er is echter in de praktijk geen zicht op dat resultaat.

In de regio is afgesproken dat gemeenten op persoonsniveau verantwoordelijk zijn voor sturing op het resultaat van zorg (casusregie). Gemeenten zeggen alleen onvoldoende zicht te hebben in het resultaat van de geleverde zorg. Een gemeente kan in veel gevallen alleen indirect een indruk krijgen van het resultaat (bijvoorbeeld aan de hand van herinstroomcijfers of clienttevredenheidsonderzoeken). De GRJR zou via de contracten wel meer direct zicht kunnen hebben op de resultaten. De contracten

van zorgaanbieders met de GRJR bevatten nu geen verplichting om deze informatie te verstrekken. Over geleverde prestaties door aanbieders en resultaten van de geboden hulp ontbreekt daardoor inzicht bij de GRJR. Tussen de GRJR en aanbieders zijn wel 'kritische prestatie indicatoren' (KPI's) afgesproken. Hiermee kan de GRJR een indruk krijgen van hoe een aanbieder functioneert. Dat betekent echter nog geen echt zicht op concrete resultaten. Daarnaast is in de praktijk de respons bij meerdere KPI's laag of niet representatief.

Met de aanwezige informatie is niet voldoende duidelijk of met de geboden hulp ook de gewenste uitkomst is bereikt. Doordat inzicht in het resultaat van de geboden hulp ontbreekt, kunnen zowel GRJR als gemeenten nu niet sturen op de effectiviteit ervan.

2-2-4 Risico's van het model met systeemaanbieders worden nog onvoldoende beheerst

Sinds 2018 wordt gewerkt met een beperkt aantal 'systeemaanbieders'. In 2023 is gekozen voor het terugbrengen van het aantal systeemaanbieders van vijftien naar zeven. De zeven systeemaanbieders zijn verantwoordelijk voor een 'dekkend zorglandschap' en dienen alle zorg te leveren (hetzij zelf, hetzij met inzet van onderaanbieders). Daarnaast zijn voor een specifiek deel van de jeugdhulp, namelijk de forensische jeugdhulp, 'prestatie-aanbieders' gecontracteerd. Deze vorm van jeugdhulp komt relatief weinig voor.[6]

Doel van de vermindering van het aantal systeemaanbieders in 2023 was dat deze organisaties beter als strategische partner voor de GRJR konden optreden. Daarnaast was het doel dat hulp beter gegarandeerd wordt doordat systeemaanbieders samen alle zorg moeten bieden. Systeemaanbieders constateren dat de onderlinge samenwerking is verbeterd en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een dekkend zorgaanbod is versterkt. Het model kent echter twee risico's die nu nog niet goed worden beheerst.

Het model levert discussie op over passende zorg met lokale teams en GI's

Gecertificeerde Instellingen (GI's) en lokale teams van gemeenten hebben regelmatig discussie met systeemaanbieders over passende zorg. Systeemaanbieders hebben een regierol wanneer het gaat om de beslissing welke aanbieder hulp geeft aan een jeugdige. In de praktijk negeren GI's de gekozen systematiek soms en benaderen zij bepaalde onderaanbieders rechtstreeks. Zij doen dit om er zeker van te zijn dat de in hun ogen best passende zorg wordt gegeven. Ook lokale teams hebben regelmatig discussie met systeemaanbieders over de best passende zorg. Die discussies gaan vooral over de omvang van de zorg. De lokale teams denken vaak dat er minder regionale zorg nodig is dan dat een aanbieder aangeeft.

Het is moeilijk grip te krijgen op onderaanbieders

Het werken met een beperkt aantal systeemaanbieders betekent niet dat het aantal zorgaanbieders ook is verminderd. Systeemaanbieders werken namelijk met veel onderaanbieders. Meestal is daarbij sprake van een contract. Systeemaanbieders zetten echter ook nieuwe onderaanbieders in, bijvoorbeeld als er te weinig capaciteit is om binnen de afgesproken termijn met zorg te starten. Systeemaanbieders hebben dan minder grip op de prijs en minder zicht op de kwaliteit van de geleverde zorg. Gemeenten ervaren dat deze onderaannemers veel macht hebben in

6 Een derde categorie aanbieders zijn de zogenoemde flex-aanbieders. Zij kunnen (tijdelijk) worden ingezet als systeem- of prestatieaanbieders geen ruimte hebben om de hulp tijdig te leveren.

onderhandelingen met systeemaanbieders, omdat onderaannemers zich bewust zijn dat systeemaanbieders soms 'niet anders kunnen' als ze een jeugdige binnen afzienbare tijd willen helpen. Systeemaanbieders onderkennen dit, maar zien het niet als structureel probleem. Wel zien zij dat de inzet op het voorkomen van lange wachtlijsten de positie van deze onderaanbieders versterkt.

De GRJR heeft niet direct grip op de (geleverde prestaties van) onderaanbieders doordat de verantwoordelijkheid belegd is bij systeemaanbieders. Bij contractgesprekken van de GRJR met systeemaanbieders zijn problemen bij een onderaannemer wel gespreksonderwerp. Alleen in het geval van signalen over fraude of problemen spreekt de GRJR, samen met de systeemaanbieder, rechtstreeks met de onderaanbieder. Er is daarmee in de huidige opzet maar een beperkte mogelijkheid om nadelige effecten als hoge prijzen of achterblijvende prestaties bij de inzet van onderaanbieders te voorkomen.

2-2-5 Er is weinig grip op de kosten

Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt nam amper toe, maar de kosten van de GRJR stegen sterk

Landelijk is het aantal jeugdigen dat hulp ontvangt in de laatste drie jaar gestabiliseerd. De vraag in de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam is sinds 2020 ook redelijk stabiel. Het aantal jeugdigen dat hulp ontvangt nam in de periode 2020-2023 toe met 5%. Wel zijn er verschillen te zien tussen de verschillende soorten geboden hulp. Zo zijn er toenames te zien bij langdurig verblijf, daghulp en de zeer specialistische hulp die landelijk wordt ingekocht (het Landelijk Transitiearrangement; LTA).

De totale jaarlijkse kosten van de GRJR zijn in de afgelopen jaren sneller toegenomen dan het gebruik. In de periode 2020-2023 namen de kosten met 26% toe. De stijging van de kosten is in lijn met landelijke ontwikkelingen.

Binnen de GRJR zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. De kostenstijging in Krimpen aan den IJssel is substantieel lager dan in Rotterdam en Lansingerland. Sinds 2015 zijn de kosten in Krimpen aan den IJssel met 29% gestegen, terwijl de kosten voor Lansingerland en Rotterdam in die periode ruim zijn verdubbeld. De wijziging van het woonplaatsbeginsel is één van de oorzaken van de verschillen in kostenstijgingen.[7] Met name voor Rotterdam betekent het woonplaatsbeginsel hogere kosten.

Het ontbreekt aan voldoende inzicht in oorzaken van de gestegen kosten

De kosten van de regionale jeugdhulp worden bepaald door een combinatie van het aantal jeugdigen dat zorg ontvangt, de zorgvorm, de behandelduur en het tarief. Gezamenlijk bepalen deze factoren de ontwikkeling van de kosten in de afgelopen jaren. Bij de GRJR is het aantal jongeren dat zorg ontvangt nauwelijks gestegen. Ook de gemiddelde behandelduur van trajecten is niet dermate veranderd dat dit de stijging kan verklaren. Dit betekent dat de hoogte van de tarieven van de zorg en/of een verschuiving van goedkopere naar duurdere vormen van zorg de bepalende factoren zijn. In de zes onderzochte gemeenten stegen de gemiddelde weektarieven met 70% in

7 In 2022 is het woonplaatsbeginsel gewijzigd. Sindsdien geldt dat gemeenten betalen voor jeugdigen die (inmiddels) buiten de gemeente in een residentiële voorziening wonen maar direct daarvoor woonachtig waren in die gemeente.

de periode 2020-2023. De stijging van de weektarieven wordt deels verklaard door indexatie van de tarieven (in verband met inflatie en loonsverhogingen). Een andere verklaring is de toename van zwaardere en relatief dure hulp. Dit is met name te zien bij de hooggespecialiseerde en landelijk ingekochte zorg (LTA).

Over mogelijke oorzaken voor de tariefstijging en de toename van de zwaardere vormen van hulp leven veel veronderstellingen bij betrokkenen. Deze zijn onder andere: niet-passende hulp, toename van de inzet van ZZP'ers, kosten van onderaanbieders en de afbouw van gesloten jeugdhulp. In de regio wordt echter weinig analyse gedaan naar de achterliggende oorzaken van de kostenstijgingen. Wat de precieze oorzaken zijn voor de stijging van tarieven en de zorgzwaarte, blijft daarmee onduidelijk.

De GRJR en gemeenten zijn er niet in geslaagd kosten realistisch te begroten
De aan de GRJR deelnemende gemeenten betalen gezamenlijk de volledige lasten van de GRJR. Dit betekent dat de deelnemende gemeenten bij een tekort een extra financiële bijdrage moeten leveren, afhankelijk van het zorggebruik van de eigen inwoners. Het belang van realistisch begroten is voor gemeenten daarmee groot. Bij overschrijdingen door de GRJR krijgen gemeenten namelijk een onverwachte naheffing.

Ondanks inspanningen van de GRJR zijn de begroting en realisatie na 2020 steeds verder uiteen gaan lopen. Dit komt doordat de GRJR in de begroting met veel globale aannames werkt, wat het gevolg is van het relatief laat ontvangen van de benodigde informatie. Daarnaast speelt mee dat gemeenten met name in 2023 te optimistisch waren over mogelijke besparingen op regionale jeugdhulp. Gemeenten hadden in dat jaar verwacht meer hulp lokaal op te kunnen pakken. Dit bleek niet reëel, waardoor alsnog meer regionale jeugdhulp werd geboden dan was begroot.

Tot voor kort was de GRJR verantwoordelijk voor het begroten van de kosten. De verantwoordelijkheid voor het begroten en verantwoorden van de kosten van regionale jeugdhulp is vanaf 2024 verschoven van de GRJR naar gemeenten.[8] De GRJR zal deze zorgkosten wel nog steeds moeten ramen ten behoeve van de te innen voorschotten bij gemeenten.

Er wordt geprobeerd om te sturen op het beperken van kosten
De GRJR heeft beperkte mogelijkheden om te sturen op de kosten van jeugdhulp. De verantwoordelijkheden voor het verlenen van jeugdhulp zijn verdeeld over meerdere partijen. De gemeenten en de verwijzers gaan over wat nodig is voor een jeugdige of gezin. De aanbieder gaat over hoe dit moet worden bereikt. De GRJR heeft hierin geen rol.

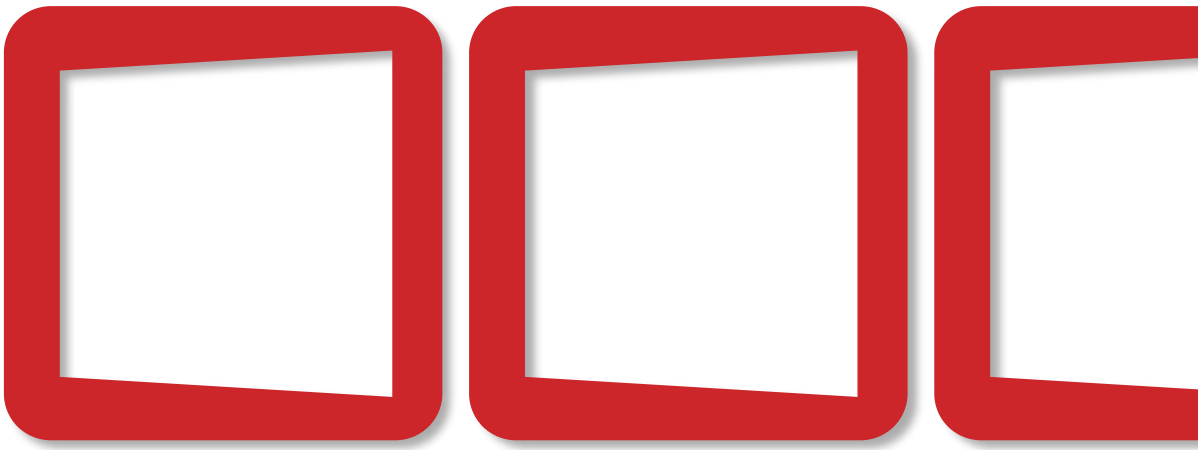
De GRJR bepaalt wel de inkoopstrategie bij de start van een nieuw inkooptraject. Binnen de huidige inkoopcontracten is het niet mogelijk om te werken met budgetplafonds. Deze hebben in het verleden overigens geen goede resultaten opgeleverd. Verder geldt voor de GRJR dat zij de kosten betaalt op basis van een toewijzing en goedgekeurde declaratie van een gemeente. In dit proces vindt geen sturing door de GRJR plaats.

8 Het gaat om de budgetten voor zorgkosten voor regionale en landelijke jeugdhulp die via gemeenten worden toegewezen.

De gemeente heeft wettelijk de belangrijkste rol: het beschikbaar maken en bekostigen van jeugdhulp. De gemeente heeft een wettelijke plicht tot het bieden van jeugdhulp en kan niet sturen op de toegang tot zorg. Een gemeente kan (in)direct sturen op kosten door in te zetten op goedkoper lokaal aanbod via onder meer het lokale team.

Huisartsen zijn verantwoordelijk voor het grootste aantal verwijzingen. Zij kunnen zonder tussenkomst van een andere partij verwijzen naar regionale jeugdhulp. Via afspraken en financiering van praktijkondersteuners (POH GGZ jeugd) proberen gemeenten artsen te ondersteunen en zo te sturen op de omvang van regionale jeugdhulp. Het verwijssysteem voor huisartsen levert beperkt inzicht voor artsen in welke zorg lokaal en welke regionaal is. Dit levert een risico op verwijzen naar relatief zware zorg op.

De GRJR heeft naar aanleiding van de sterk stijgende zorgkosten in 2023 een maatregelenpakket voor kostenbesparingen geïnitieerd. Het maatregelenpakket en de bijbehorende afspraken, ook wel de Regionale Bestuursopdracht Kostenbeheersing (RBOK) genoemd, zijn tot stand gekomen in een samenwerking tussen gemeenten, GRJR en aanbieders en is begin 2024 vastgesteld. Eén van de maatregelen die al wordt ingezet, is een toets op behandelingen die meer dan € 4.000 per week kosten (de € 4.000 toets). Of deze werkt is moeilijk te beoordelen. Het gaat slechts om enkele complexe casussen en de GRJR heeft nog geen zicht op de mate waarin de maatregel dure trajecten voorkomt.



Rekenkamer
ALBRANDSWAARD

3 aanbevelingen

inleiding
Uit de conclusies komt naar voren dat de samenwerking bij regionale jeugdhulp via de GRJR kampt met een aantal belangrijke knelpunten. Ten eerste is sprake van een informatieprobleem. De GRJR heeft een belangrijke rol in het verzamelen en analyseren van sturingsinformatie, maar dit is nu niet formeel geregeld. De uitvoering hiervan loopt daardoor niet efficiënt. Een ander probleem is dat er een resultaatgericht model wordt gebruikt om zorgaanbieders te betalen zonder dat er goed zicht is op de resultaten van zorg. Ook worden de risico's van het werken met systeemaanbieders onvoldoende beheerst. Daarnaast stijgen de kosten van regionale jeugdhulp terwijl het zicht op de oorzaken daarvan beperkt is.

Bij het formuleren van de aanbevelingen heeft de rekenkamer rekening gehouden met actuele ontwikkelingen in landelijk beleid en de daarbij behorende wetgeving voor regionale jeugdhulp. Onder andere vindt aanpassing van de Jeugdwet plaats. Een belangrijke aanpassing is het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. Ook is een wetsvoorstel voor inperking van de jeugdhulpplicht in voorbereiding. Naar verwachting wordt daarin ook gekeken naar de rol van de verwijzers zoals de huisarts. Verder wordt sinds 2021 gewerkt aan het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Dit betekent een andere werkwijze voor lokale teams en voor de betrokken partijen in de jeugdbeschermingsketen.

De actuele ontwikkelingen hebben directe gevolgen voor de kaders waarbinnen regionale jeugdhulp moet worden georganiseerd. Concrete gevolgen voor de organisatie van jeugdhulp in de regio Rijnmond zijn dat:
- het regionaal inkopen van specialistische jeugdzorg voor gemeenten verplicht wordt (dit was nog niet verplicht);
- meer vormen van jeugdhulp regionaal moeten worden ingekocht (een deel wordt nu nog door gemeenten ingekocht);
- binnen de regio met één inkoopmodel moet worden gewerkt (dit zijn er nu twee; Maassluis, Vlaardingen en Schiedam hebben een eigen inkoopmodel).

Hoewel de conclusies en de landelijke ontwikkelingen aanpassingen vergen, pleit de rekenkamer niet voor een grote verandering in de wijze waarop de regionale jeugdhulp is georganiseerd. De rekenkamer denkt dat verdere ontwikkeling het beste is te realiseren door stapsgewijs binnen de huidige samenwerking verbeteringen aan te brengen. Verbeteren is bijna altijd beter (en veel goedkoper) dan veranderen.

De rekenkamer heeft vijf aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zijn deels specifiek gericht aan het bestuur van de GRJR en deels aan de colleges van B en W. Van belang is echter vooral dat alle betrokkenen de aanbevelingen in samenwerking met elkaar oppakken.

aanbevelingen

1 Geef de GRJR formeel de taak (en de middelen) om sturingsinformatie te verzamelen en regioanalyses te maken

Op dit moment heeft de GRJR formeel twee taken: het contracteren en/of subsidiëren van regionale jeugdhulp en het bevorderen van gezamenlijk overleg.[9] In de praktijk heeft de GRJR ook een rol gekregen om sturingsinformatie over regionale ontwikkelingen te verzamelen, analyseren en te duiden. Dit is voor de rekenkamer een essentiële rol die onlosmakelijk is verbonden met het krijgen van grip op ontwikkelingen in het veld. Zonder sturingsinformatie is grip niet mogelijk. De GRJR is vanwege de regionale inkooptaak de logische organisatie om deze rol te vervullen. Voor de invulling van deze taak is de GRJR afhankelijk van gemeenten; zij doen de administratieve afhandeling van toewijzingen en goedgekeurde declaraties. De GRJR moet deze informatie vervolgens tijdig ontvangen van gemeenten om hem te kunnen gebruiken voor de invulling van haar sturingsrol. De huidige werkwijze is niet efficiënt en levert onderling veel discussie op. Het is daarom van belang expliciet vast te leggen dat er een taak ligt voor de GRJR en op basis van deze formele taak te specificeren welke sturingsinformatie de GRJR moet verzamelen en analyseren.

2 Handhaaf het gekozen inkoopmodel, maar maak het mogelijk beter te sturen op resultaten

Het uitgangspunt van het gehanteerde inkoopmodel is dat het leidt tot betere focus op het resultaat van de zorg.[10] Het ontbreekt echter aan resultaatafspraken en een monitoringssysteem om de resultaten op regionaal niveau te meten. Daardoor ontbreekt een (casusoverstijgend) inzicht in het resultaat van geboden hulp in de regio. Financiering gaat nu op basis van afspraken over te leveren hulp. Daarmee heeft het model nog steeds elementen van een inspanningsverplichting.

Het meten van de resultaten van jeugdhulp is niet eenvoudig. Zowel de beschikbare data als te gebruiken indicatoren hebben altijd beperkingen. Eerdere inzet van de GRJR om indicatoren uit te werken heeft nog niet geleid tot een werkend systeem voor meting van regionale resultaten. Bij het gebruikte inkoopmodel moet het echter de ambitie zijn de resultaten zo goed mogelijk in beeld te brengen. Afspraken over indicatoren en vertaling hiervan naar contracten met aanbieders zijn daartoe een noodzakelijke stap.

3 Neem beheersmaatregelen voor de risico's van het model met systeemaanbieders

Binnen het inkoopmodel zijn op dit moment zeven systeemaanbieders samen verantwoordelijk voor een dekkend zorglandschap. Dit heeft als consequentie dat zij werken met een groot aantal onderaanbieders. Voor systeemaanbieders is het lastig om grip te houden op alle onderaanbieders. De rekenkamer beveelt aan om met systeemaanbieders nadere afspraken te maken over de wijze waarop zij sturen op hun

9 Voluit: (1) het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen en het organiseren van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling; (2) het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, die aan de gemeenten zijn opgedragen.

10 In de inleiding van dit hoofdstuk is geschetst dan er binnen de GRJR twee inkoopmodellen zijn. Het MVS-model is niet onderzocht. De aanbeveling gaat uit van het 'dominante' inkoopmodel dat door het grootste deel van de gemeenten wordt gehanteerd.

onderaanbieders. Dit kan bijvoorbeeld door een kader of model voor contractmanagement in te richten dat duidelijkheid biedt over wat van hen wordt verwacht als hoofdaannemer. Binnen deze afspraken is ook aandacht nodig voor de wijze waarop systeemaanbieders rapporteren aan de GRJR over ingezette onderaanbieders.

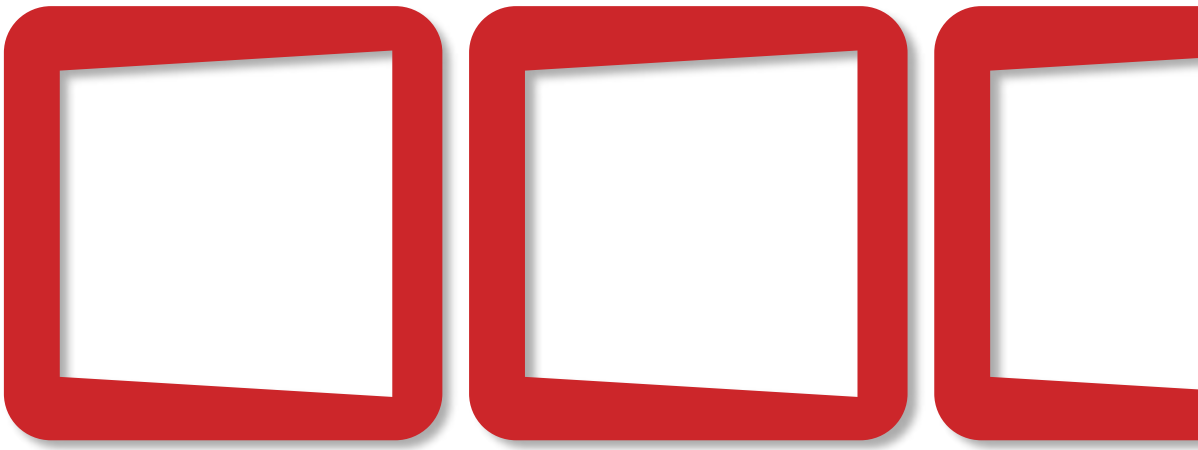
Onderdeel van het inkoopmodel is dat systeemaanbieders een regierol hebben bij het bepalen van welke aanbieder hulp biedt. Dit levert soms discussie op over passende zorg tussen GI's en systeemaanbieders én tussen gemeenten en systeemaanbieders. De rekenkamer beveelt aan om goed te analyseren waarom er bij concrete gevallen sprake was van verschillende inzichten. Een goede open analyse kan de systeemaanbieders helpen om bij de invulling van hun regierol rekening te houden met de belangen van GI's en de lokale teams van gemeenten.

4 Analyseer zorgvuldig en systematisch de oorzaken van de stijgende kosten

Het is van belang zicht te hebben op verklaringen voor stijging van kosten om zo goed mogelijk regionaal en landelijk hierover het gesprek aan te kunnen gaan. Inzicht helpt ook om de beperkte mogelijkheden die er zijn om te sturen op de kosten beter te gebruiken. De rekenkamer ziet hierbij een belangrijke rol voor de GRJR. Onderdeel van een stevigere rol voor de GRJR bij het opstellen van sturingsinformatie die we in de eerste aanbeveling adviseren is het beter inzichtelijk maken van oorzaken van stijgende kosten. De GRJR kan dit echter niet zonder de bereidheid van de deelnemende gemeenten om tijdig de relevante informatie ter beschikking te stellen.

5 Blijf systematisch zoeken naar mogelijkheden om kostenstijgingen te beperken

De alsmaar stijgende kosten lijken soms te worden gezien als onvermijdelijk. Het gebrekkige inzicht dat er ook landelijk is in de oorzaak van de kostenstijging is daarvoor illustratief. Dat is niet een goede houding. Kostenbeheersing is essentieel om de jeugdzorg betaalbaar en daarmee overeind te kunnen houden. Daarom is de rekenkamer positief over het feit dat betrokken organisaties bij de GRJR zoeken naar mogelijkheden om te sturen op kosten. Zo wordt bijvoorbeeld ingezet op financiering en ondersteuning van praktijkondersteuners bij huisartsen en wordt extra gekeken naar de inzet van dure trajecten. Het is van belang dit te blijven doen en sturingsinformatie te gebruiken om met aandacht voor nut en noodzaak de verdere inzet te bepalen. Daarbij benadrukt de rekenkamer dat aandacht voor kosten altijd vanuit het perspectief van passende hulp aan jongeren moet plaatsvinden.



Rekenkamer
ALBRANDSWAARD

4 bestuurlijke reactie

Inleiding
Met uw brief van 15 mei 2025 ontvingen wij het conceptrapport van het rekenkameronderzoek 'GR Jeugdhulp Rijnmond voor bestuurlijk wederhoor. U heeft ons college daarmee de gelegenheid geboden te reageren op de voorlopige bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. Wij maken daar graag gebruik van en hieronder treft u onze reactie.

Reactie
In uw hoofdconclusie geeft u aan dat de taakomschrijving rond sturingsinformatie tekort schiet. Volgens u leidt dit er onder andere toe dat gemeenteraden niet de informatie krijgen die nodig is voor hun controlerende taak. Wij vinden dit te stellig. Wij zijn het er mee eens dat de sturingsinformatie naar de gemeenteraad moet verbeteren en daar zijn wij en de GR jeugdhulp Rijnmond ook continu mee bezig, maar zoals u het nu stelt lijkt het dat de gemeenteraad geheel geen informatie krijgt om te sturen. Dat is ons inziens onjuist.

Daarnaast heeft uw rekenkamer de volgende (deel)conclusies getrokken:
1 De GRJR heeft vooruitgang geboekt in de uitvoering van haar taken.

2 De taakomschrijving van de GRJR over sturingsinformatie schiet tekort
- De informatietaak wordt belemmerd door afhankelijkheid van de gemeentelijke administratie
- De raad krijgt niet de informatie die nodig is voor het uitvoeren van haar controlerende taak

3 Er is gekozen voor resultaatgericht werken, maar de resultaten zijn niet goed in beeld.

4 Risico's van het model met systeemaanbieders worden nog onvoldoende beheerst.
- Het model levert discussie op over passende zorg met lokale teams en GI's
- Het is moeilijk grip te krijgen op onder aanbieders

5 Er is weinig grip op de kosten.
- Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt nam amper toe, maar de kosten van de GRJR stegen sterk
- Het ontbreekt aan voldoende inzicht in oorzaken van de gestegen kosten
- De GRJR en gemeenten zijn er niet in geslaagd kosten realistisch te begroten
- Er wordt geprobeerd om te sturen op het beperken van kosten

Aanbevelingen
Hoewel uit de conclusies en de landelijke ontwikkelingen blijkt dat er aanpassingen nodig zijn, stelt uw rekenkamer terecht dat een ingrijpende herziening van de regionale organisatie van jeugdhulp niet nodig is. In plaats van grootschalige verandering, adviseert uw rekenkamer om de bestaande samenwerking stapsgewijs te verbeteren. Dit is niet alleen effectiever, maar ook aanzienlijk efficiënter in termen van tijd en kosten.
Onze gemeente onderschrijft deze aanpak volledig. We werken aan een gerichte transformatie van de jeugdzorg, waarbij we inzetten op het versterken van wat goed gaat en het verbeteren van knelpunten. De gemeenteraad heeft daarvoor de Ontwikkelagenda jeugd en Gezin 2025-2026 vastgesteld. Deze agenda vormt de basis voor structurele verbeteringen in de jeugdzorg, met meer aandacht voor preventie, vroegtijdige ondersteuning en het beter organiseren van zorg rondom gezinnen.

Uw rekenkamer heeft vijf aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zijn deels specifiek gericht aan het bestuur van de GRJR en deels aan de colleges van B en W. U geeft ook aan dat het van belang is dat alle betrokkenen de aanbevelingen in samenwerking met elkaar oppakken. Wij gaan daarom ook in op alle aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Geef de GRJR formeel de taak (en de middelen) om sturingsinformatie te verzamelen en regioanalyses te maken.

Reactie:
Eind 2024 is door het AB van de GRJR besloten om de organisatie van de backofficetaken jeugdhulp te verbeteren door het berichtenverkeer tussen aanbieders en gemeenten te delen met de GRJR Uitvoeringsorganisatie. Dit besluit is onder voorbehoud van mogelijk verdergaande verplichtingen die door de rijksoverheid worden opgelegd; Het projectplan om dit scenario te implementeren is vastgesteld. Dit besluit moet er toe leiden dat de GRJR meer sturingsinformatie ontvangt. De GRJR kan die informatie via ons college aan de gemeenteraad voorleggen zodat zij hun controlerende taak nog beter kunnen uitvoeren.
Albrandswaard neemt deze aanbeveling dan ook over met als voorbehoud dat de beslissingsbevoegdheid over eventuele extra middelen, als die vanuit de gemeente moeten komen, voor deze taak bij onze gemeenteraad ligt.

Aanbeveling 2: Handhaaf het gekozen inkoopmodel, maar maak het mogelijk beter te sturen op resultaten.

Reactie:
De gemeente Albrandswaard is het eens met de ambitie om de resultaten zo goed mogelijk in beeld te brengen. Afspraken over indicatoren en de vertaling hiervan naar contracten zijn noodzakelijk maar Albrandswaard vindt het ook belangrijk dat daarbij moet worden voorkomen dat er een nog grotere administratieve last bij de aanbieders komt te liggen.

Aanbeveling 3: Neem beheersmaatregelen voor de risico's van het model met systeemaanbieders.

Reactie:
De gemeente Albrandswaard is het eens met de aanbevelingen om met systeemaanbieders nadere afspraken te maken over de wijze waarop zij sturen op hun onder aanbieders en om goed te analyseren waarom er bij concrete gevallen sprake was van verschillende inzichten tussen GI's en systeemaanbieders en tussen gemeenten en systeemaanbieders. Een goede analyse kan de systeemaanbieders immers helpen om bij de invulling van hun regierol rekening te houden met de belangen van GI's en de lokale teams van gemeenten. Ook hier zijn volgens de gemeente Albrandswaard de eerste stappen al gezet bij de zorglandschapstafels.

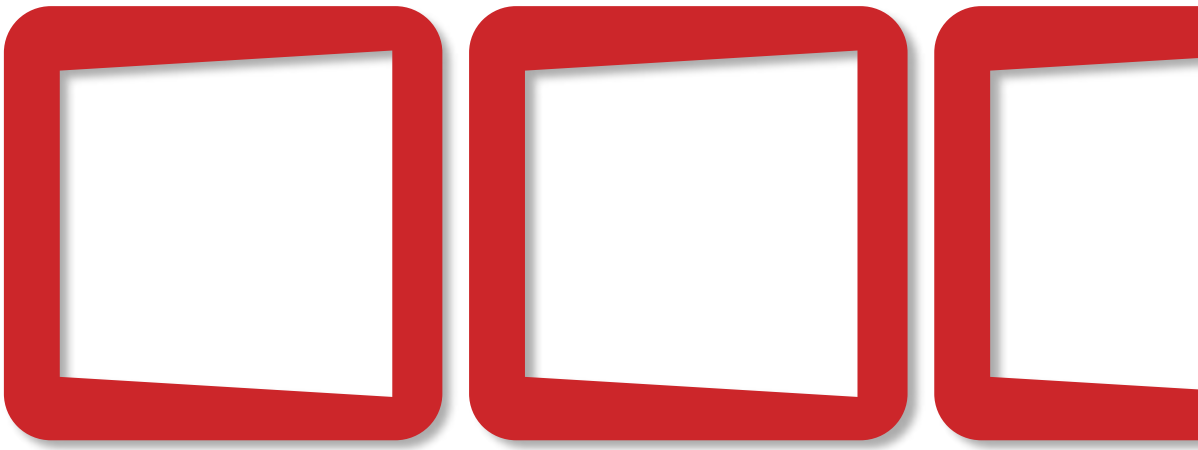
Aanbeveling 4: Analyseer zorgvuldig en systematisch de oorzaken van de stijgende kosten.

Reactie:
Ook deze aanbeveling nemen wij over. Albrandswaard is bereid de informatie ter beschikking te stellen. Wij werken thans aan (verdere) monitoring, analyse en beheersing van de kosten voor jeugdzorg.

Aanbeveling 5: Blijf systematisch zoeken naar mogelijkheden om kostenstijgingen te beperken.

Reactie:
De kostenbeheersingsmaatregelen zijn binnen de GRJR al ingezet met de RBOK. Doel van de RBOK is in samenwerking met de gemeenten te komen tot kostenbeheersingsmaatregelen binnen de taak van de GR Jeugdhulp Rijnmond. Ook deze aanbeveling neemt de gemeente Albrandswaard over.

Conclusie
Ons college kan zich vinden in de aanbevelingen die u rekenkamer benoemd. Uw conclusies zijn ook niet geheel nieuw en uw aanbevelingen ondersteunen de stappen die afgelopen jaar al zijn ingezet door de GRJR.



5 nawoord

5-1 overzicht reacties alle betrokken gemeenten

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd voor alle zes gemeenten waarvoor het de rekenkamerfunctie vervult.[11] Per gemeente heeft de rekenkamer een bestuurlijke nota opgesteld waarin de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen. Ter informatie zijn in onderstaande tabel de reacties op de aanbevelingen van alle zes gemeenten opgenomen.

tabel 5-1: aanbeveling overgenomen door college

aanbeveling	Albrandswaard	Barendrecht	Capelle aan den IJssel	Krimpen aan den IJsel	Lansingerland	Rotterdam
1	ja	ja	ja	ja	ja	nee
2	ja	ja	onduidelijk	onduidelijk	onduidelijk	onduidelijk
3	ja	ja	ja	ja	ja	ja
4	ja	ja	ja	ja	ja	ja
5	ja	ja	ja	ja	ja	ja

aanbevelingen:

1 Geef de GRJR formeel de taak (en middelen) om sturingsinformatie te verzamelen en regioanalyses te maken
2 Handhaaf het gekozen inkoopmodel, maar maak het mogelijk beter te sturen op resultaten
3 Neem beheersmaatregelen voor de risico's van het model met systeemaanbieders
4 Analyseer zorgvuldig en systematisch de oorzaken van de stijgende kosten
5 Blijf systematisch zoeken naar mogelijkheden om kostenstijgingen te beperken

Zoals is te zien nemen de zes colleges de aanbevelingen geheel of bijna geheel over. Bij aanbeveling 2 (*Handhaaf het gekozen inkoopmodel, maar maak het mogelijk beter te sturen op resultaten*) zijn vier van de zes colleges terughoudend in het overnemen van de aanbeveling. Of deze aanbeveling wordt overgenomen is vooralsnog onduidelijk. De vier gemeenten willen eerst een evaluatie afwachten van het inkoopmodel. De aanbeveling van de rekenkamer willen de gemeenten betrekken bij deze evaluatie.

Bij aanbeveling 1 *(Geef de GRJR formeel de taak (en middelen) om sturingsinformatie te verzamelen en regioanalyses te maken)* geeft één college (Rotterdam) aan de aanbeveling niet over te willen nemen. Uit de toelichting maakt de rekenkamer op dat het college geen oplossing ziet in het formaliseren van de taak bij de GRJR. Daarbij wordt gemeld dat dit met name geen oplossing is voor een andere aanbeveling van de rekenkamer (aanbeveling 4, de noodzaak nader inzicht te krijgen in de oorzaken van kostenstijgingen).

11 Barendrecht en Rekenkamer Rotterdam zijn op 1 januari 2025 in goed overleg uit elkaar gegaan. In 2025 worden nog de lopende onderzoeken voor Barendrecht afgerond en gepubliceerd.

waarom is het belangrijk het huidige inkoopmodel te handhaven en in te zetten op betere sturing op resultaten?
De rekenkamer is geen fanatieke voorstander van of de ene of juist de andere wijze van inkoop, maar wil vooral waarschuwen voor de neiging om bij geconstateerde problemen te kiezen voor de vlucht naar voren waarbij het weer allemaal anders moet. Deze neiging is sinds de decentralisaties van 2015 op veel plekken in ons land te zien. Dit terwijl er geen onderzoek is waaruit blijkt dat het ene model in de praktijk beter werkt dan het andere model. Wat goed werkt is afhankelijk van de context en van de wijze waarop het, rekening houdend met die context, binnen regio's wordt vormgeven.

De aanbeveling pleit voor rust, maar zeker niet voor stilstand. De rekenkamer ziet ondersteuning voor deze aanbeveling in de conclusies van het Advies van de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd (Commissie Van Ark). De commissie constateert dat consistentie in beleid en uitvoering een belangrijke voorwaarde voor succes is gebleken.[12] Het pleidooi van de rekenkamer is om in te zetten op stapsgewijze verbetering. Door te investeren in het versterken van de bestaande structuur kan op efficiënte wijze worden gewerkt aan het aanscherpen van de geconstateerde knelpunten.

Verder wil de rekenkamer wijzen op het belang van het tweede deel van de aanbeveling: het inzetten op betere sturing op resultaten. De colleges gaan in hun reactie nauwelijks in op de noodzaak hier stevig op in te zetten. Nu ontbreekt het aan inzicht in geboekte resultaten voor de regionale jeugdzorg. Het is voor de rekenkamer essentieel dat hier vooruitgang wordt geboekt. Er is geen enkele reden te wachten met dit verbeterproces. Ook bij dit onderwerp ziet de rekenkamer ondersteuning in de bevindingen van de Commissie Van Ark. De commissie wijst op het belang meer in te zetten op bewezen effectieve interventies en minder vrijblijvendheid daarbij.[13] Sturen vraagt om goede informatie. Eerder wijst de commissie in het rapport ook op de noodzaak om aandacht te besteden aan de versnippering en kwaliteit van data. De commissie heeft het over "sturen in de mist" en ziet dit als landelijke trend.[14]

waarom is het belangrijk de GRJR formeel de taak (en middelen) te geven om sturingsinformatie te verzamelen en regioanalyses te maken?
Het verzamelen, analyseren en duiden van informatie is voor de rekenkamer een essentiële rol die onlosmakelijk is verbonden met het krijgen van grip op regionale ontwikkelingen. Hiervoor is het goed inrichten van een regionale centrale plek die sturingsinformatie kan aanleveren van belang. Op dit moment wordt van de GRJR in de praktijk verwacht dat zij sturingsinformatie verzamelt en analyses maakt. De uitvoering loopt echter niet efficiënt en leidt tot versnippering en discussie. Het ontbreekt nu aan duidelijkheid met welk doel informatie wordt verzameld, welke informatie daar precies voor nodig is en hoe betrokken partijen moeten bijdragen aan het verstrekken van de benodigde informatie. Ook de aanlevering door gemeenten en aanbieders verloopt niet altijd goed. De rekenkamer is van oordeel dat het formaliseren van de taak helpt bij het maken van heldere afspraken en verbetering in de dataverzameling en analyse.

12 Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, 'Groeipijn', 30 januari 2025, p.52.

13 Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, 'Groeipijn', 30 januari 2025, p. 47.

14 Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, 'Groeipijn', 30 januari 2025, p. 44 en p. 47.

Uit de bestuurlijke reacties van de meeste colleges blijkt dat zij deze aanbeveling onderschrijven. Tegelijkertijd wijzen zij op de behoefte aan lokale analyses en informatie die specifiek inzicht geeft in de gemeentelijke situatie. Dit is een begrijpelijke wens die onderdeel kan uitmaken van de afspraken over de informatietaak van de GRJR.

5-2 aandachtspunten bij reactie college van B en W Albrandswaard

Op 5 juni 2025 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. De rekenkamer dankt het college voor de constructieve reactie. Zoals tabel 5-1 laat zien neemt het college alle aanbevelingen over. De rekenkamer heeft één aandachtpunt voor de gemeenteraad.

aandachtpunt bij aanbeveling 1

Bij aanbeveling 1 plaatst het college de opmerking dat recent besluitvorming heeft plaatsgevonden waarmee de GRJR meer sturingsinformatie ontvangt. Deze stap beschrijft de rekenkamer ook in het onderzoek en is inderdaad een stap vooruit. De rekenkamer wil echter wijzen op het belang van formalisatie van de informatietaak van de GRJR. Dit gaat verder dan werkafspraken. Door expliciet te maken wat de taak is van de GRJR kan de huidige inefficiënte werkwijze worden verbeterd en de al jaren spelende onderlinge discussies hierover worden afgerond.

Daarnaast maakt het college het voorbehoud dat besluitvorming over extra middelen via de gemeenteraad moet lopen. Dit voorbehoud past volgens de rekenkamer goed binnen het gebruikelijke besluitvormingsproces voor aanpassingen binnen de GRJR.

5-3 tot slot: verdere betrokkenheid GRJR-gemeenten

De aanbevelingen kunnen alleen worden geïmplementeerd als alle deelnemende GRJR-gemeenten deze ondersteunen. De rekenkamer wil bijdragen aan dit proces. In overleg met de GRJR wordt gezocht naar een passende wijze om alle gemeenten bij de opvolging van het onderzoek te betrekken.

nota van bevindingen

1 inleiding 5
1-1 aanleiding 5
1-2 doel- en vraagstelling 6
1-3 afbakening en scope onderzoek 7
1-4 aanpak 9
1-5 leeswijzer 10

2 context jeugdhulp 11
2-1 inleiding 11
2-2 wet- en regelgeving en actuele ontwikkelingen 11
2-2-1 Jeugdwet en rol gemeenten 11
2-2-2 Hervormingsagenda Jeugd 12
2-2-3 Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 14
2-3 financiële context 15
2-4 hoofdlijnen wettelijke en financiële kaders 16

3 invulling taken door GRJR 17
3-1 inleiding 17
3-2 doel en structuur GRJR 17
3-2-1 doelstelling en taken GRJR 17
3-2-2 organisatiestructuur GRJR 19
3-2-3 beleidsarme regeling en regiovisie 20
3-3 taak inkoop bovenlokale jeugdhulp 22
3-3-1 afbakening lokaal of regionaal 22
3-3-2 wijze van contracteren 25
3-3-3 ervaringen wijze van contracteren 27
3-3-4 mogelijke bekostigingsmethoden 28
3-3-5 wijze van bekostiging GRJR 29
3-3-6 subsidiering GI's en Veilig Thuis 31
3-3-7 invulling rollen GRJR inkoop 32
3-4 taak bevorderen overleg 33
3-4-1 opzet overlegstructuur 33
3-4-2 ervaringen overlegstructuur 34
3-4-3 overige contactmomenten 36
3-5 rol opsteller sturingsinformatie 37
3-6 hoofdlijnen taakinvulling GRJR 38

4 effectiviteit inkoop 41
4-1 inleiding 41
4-2 vraag en aanbod 41
4-2-1 doelgroep jeugdhulp 41
4-2-2 verwijsroutes 41
4-2-3 verwijzen per gemeente 43
4-2-4 ontwikkeling vraag 44
4-3 zicht op effectiviteit geboden hulp 50

4-3-1 inzicht in resultaat hulp bij GRJR 51
4-3-2 inzicht in resultaat hulp bij gemeenten 52
4-3-3 effectiviteit wijze van organisatie jeugdhulp 52
4-3-4 passende zorg 56
4-4 sturen op effectiviteit 58
4-4-1 contractafspraken 59
4-4-2 wachttijden 59
4-4-3 contact tussen GRJR en aanbieders 61
4-5 hoofdlijnen effectiviteit inkoop 64

5 grip op kosten 65
5-1 inleiding 65
5-2 ontwikkeling kosten bovenlokale jeugdhulp 65
5-2-1 regionale kostenontwikkeling 65
5-2-2 kostenontwikkeling per gemeente 67
5-3 verschil begroting en realisatie 68
5-4 oorzaken kostenontwikkeling 71
5-5 sturing op kosten 75
5-5-1 sturing door GRJR 76
5-5-2 rol andere partijen 77
5-5-3 invoering kostenbesparende maatregelen 78
5-6 hoofdlijnen grip op kosten 80

6 informatievoorziening gemeenteraden 83
6-1 inleiding 83
6-2 afspraken informatievoorziening raad 83
6-3 overzicht raadsinformatie 87
6-4 oordeel raadsinformatievoorziening 98
6-5 hoofdlijnen informatievoorziening 97

bijlagen **99**
bijlage 1 onderzoeksverantwoording 101
bijlage 2 bronnenlijst 105
bijlage 3 lijst van afkortingen 113
bijlage 4 tabellen en figuren 115
bijlage 5 arrangementenmodel 117

1 inleiding

1-1 aanleiding

De decentralisatie van de jeugdzorg in Nederland heeft een aanzienlijke impact gehad op de verdeling van verantwoordelijkheden en de uitvoering van jeugdhulp. Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 kregen gemeenten de verantwoordelijkheid om de jeugdzorg uit te voeren (de transitie van Rijk naar gemeenten). Het idee was dat jeugdigen efficiënter en effectiever geholpen kunnen worden door de gemeente omdat zij beter zicht heeft op behoeften en lokale mogelijkheden. Gemeenten kregen alle vormen van jeugdzorg en opvoedingsondersteuning in hun pakket.[1]

Jeugdzorg is een veel gehanteerde verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming. Onder jeugdhulp vallen alle vormen van hulp en ondersteuning bij psychische problemen, verstandelijke beperking en opvoedproblemen. Zie voor een nadere toelichting op het begrip paragraaf 1-3.

Met de decentralisatie van de jeugdzorg beoogde de Rijksoverheid onder andere om jeugdzorg integraal en met maatwerk aan te bieden en om de jeugdzorg goedkoper te maken. Om die reden lag er ten tijde van de decentralisatie in 2015 een fikse bezuinigingsopgave voor de gemeenten. Maar in de daaropvolgende jaren bleek dat de kosten van de jeugdzorg juist hard stegen: landelijk werd in 2019 € 1,9 mld. meer uitgegeven aan jeugdzorg dan in 2015, een stijging van zo'n 50%.[2] Verder blijken gemeenten meer uit te geven aan jeugdzorg dan ze aan middelen ontvangen van het Rijk.[3] Naast de kostenstijgingen speelden onder andere in de regio Rijnmond ook problemen rond lange wachttijden en personeelstekorten.[4]

Na een evaluatie van de Jeugdwet door het rijk besloten de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en het rijk in 2021 een Hervormingsagenda Jeugd op te stellen. Rijk, gemeenten en jeugdzorg- en cliëntenorganisaties hebben hierover in april 2023 een akkoord bereikt en de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 gepubliceerd. Speerpunten in deze agenda zijn onder meer betere afstemming over de inkoop van regionale jeugdhulp en een lagere bezuiniging dan eerder gepland.[5]

Voor een goede uitvoering van de Jeugdwet dienen gemeenten waar nodig samen te werken. De gemeenten in de regio Rijnmond hebben in 2014 samen de

1 De provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVG).

2 Ministerie van VWS, *Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028* (2023).

3 VNG, "Aan de slag voor structurele oplossing tekorten in jeugdzorg," geraadpleegd op 28 september 2023, https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-voor-structurele-oplossing-tekorten-in-jeugdzorg.

4 RTL Nieuws, "Kinderombudsmannen zien problemen verergeren door wachttijden jeugdzorg," geraadpleegd op 28 september 2023, https://www.nu.nl/binnenland/6194791/kinderombudsmannen-zien-problemen-verergeren-door-wachttijden-jeugdzorg.html

5 De bezuinigingsopgave voor gemeenten zou oplopen van €374 mln. in 2023 tot aan €570 mln. in 2025, maar afgesproken is dat deze de komende twee jaar €374 mln. blijft.

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) opgericht.[6] Binnen deze gemeenschappelijke regeling kopen de deelnemende gemeenten gezamenlijk regionale jeugdhulp in. Ook het financieren van jeugdreclassering, jeugdbescherming en Veilig Thuis is regionaal belegd bij de GRJR. Gezamenlijke inkoop heeft als doel om te zorgen voor een breder aanbod aan voorzieningen voor de afzonderlijke gemeenten.

Tien jaar na de decentralisatie en met het oog op de voorgestelde hervormingsagenda is het moment goed om de organisatie van regionale jeugdhulp nader te bekijken.

1-2 doel- en vraagstelling

In mei en juni 2023 heeft de rekenkamer een uitvraag gedaan bij de raadscommissies van de verschillende gemeenten om in kaart te brengen welke vragen er leven bij de raadsleden.[7] Op basis van de reacties concludeert de rekenkamer dat er vooral zorgen leven over de vraag of de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond wel oplevert, wat er van werd verwacht.

Dit rekenkameronderzoek beoogt om in kaart te brengen of inkopen en subsidiering via de GRJR voldoet aan de verwachtingen van regionaal samenwerken. Om dit doel te bereiken heeft de rekenkamer in beeld gebracht hoe de vraag en de kosten van regionale jeugdhulp zich ontwikkelde in de periode 2018-2024. Tevens beoordeelt de rekenkamer de wijze waarop de GRJR stuurt op deze (en toekomstige) ontwikkelingen. Daarnaast kijkt de rekenkamer naar de manier waarop de GRJR stuurt op de prestaties van gecontracteerde en gesubsidieerde aanbieders. Ten slotte evalueert de rekenkamer de manier waarop de GRJR de samenwerking tussen gemeenten faciliteert en gemeenteraden informeert.

De centrale vraag van dit onderzoek is[8]:
In hoeverre organiseert de GRJR de regionale jeugdhulp op een effectieve en efficiënte manier en worden de gemeenteraden hierover adequaat geïnformeerd?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen onderzocht:
1 Wat zijn de wettelijke en financiële kaders waarbinnen de GRJR de hulp moet organiseren?
2 Hoe geeft de GRJR invulling aan haar taken?
3 Is de inkoop van regionale jeugdhulp effectief georganiseerd?
   - Hoe groot zijn vraag en aanbod van jeugdhulp?
   - In hoeverre is er zicht in de effectiviteit van geboden hulp?
   - Hoe stuurt de GRJR op de effectiviteit?
4 Heeft de GRJR grip op de kosten van regionale jeugdhulp?
   - Hoe ontwikkelde de kosten van regionale jeugdhulp zich in de onderzoeksperiode?
   - Wat zijn mogelijke oorzaken van de kostenontwikkelingen?

6 Dit zijn met ingang van 2023 de gemeenten Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Goeree-Overflakkee, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Schiedam, Vlaardingen en Voorne aan Zee (de gemeenten Westvoorne, Brielle en Hellevoetsluis zijn per 1 januari 2023 gefuseerd tot de gemeente Voorne aan Zee).

7 Dit betreft gemeenten in de GRJR waarvoor de Rekenkamer Rotterdam als rekenkamer functioneert: Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

8 De formulering van de onderzoeksvragen wijkt af van de formulering in de onderzoeksopzet *Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond; onderzoek naar de GRJR*, oktober 2023. Zie de onderzoeksverantwoording voor een toelichting hierop.

- Hoe stuurt de GRJR op de kostenontwikkelingen?

5 Worden de gemeenteraden adequaat geïnformeerd over de prestaties en kosten van de GRJR?

1-3 afbakening en scope onderzoek

In dit onderzoek heeft de rekenkamer zich gericht op de manier waarop de GRJR de inkoop en het contractmanagement uitvoert van de regionale jeugdhulp en de manier waarop de GRJR hierover contacten onderhoudt met de verschillende gemeenten. Op de onderdelen vraag en aanbod en kostenontwikkeling heeft de rekenkamer zich specifiek gericht op de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam. De rekenkamer heeft in de onderzoeksperiode de rekenkamers van andere gemeenten die aangesloten zijn bij de GRJR procesmatig geïnformeerd (hierover meer in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1).

Er bestaat een verband tussen de lokaal uitgevoerde jeugdhulp en de regionale jeugdhulp die door de GRJR wordt ingekocht. De focus ligt in dit rapport op de regionale jeugdhulp. De rekenkamer heeft in het onderzoek niet gekeken naar de vormgeving van het lokale jeugdbeleid. Indien relevant wordt er wel naar het verband tussen lokaal en regionaal verwezen.

De regionale jeugdhulp omvat in dit onderzoek de specialistische jeugdhulp zoals pleegzorg en specialistische ambulante zorg, de crisisdienst- en hulp, de jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis (zie ook figuur 1-1).

figuur 1-1: lokale en regionale jeugdhulp in de regio Rijnmond

wat is jeugdzorg en jeugdhulp?

- *Jeugdzorg*: verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- *Jeugdhulp*: alle vormen van hulp en ondersteuning (opvoedhulp, jeugd-ggz, pleegzorg) variërend van licht ambulant tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg met verblijf.
- *Jeugdbescherming*: als ouders hun verantwoordelijkheid om hun kind veilig op te laten groeien niet kunnen of willen nemen, kan jeugdbescherming nodig zijn. De kinderrechter besluit dan dat jeugdigen onder toezicht of voogdij geplaatst moeten worden.
- *Jeugdreclassering*: een jongere die met de politie in aanraking is geweest en een proces-verbaal heeft gekregen, kan begeleiding opgelegd krijgen.

de verschillende vormen van jeugdhulp[9]

Hulp voor jeugdigen kan op veel manieren: thuis of in een instelling, kort of lang, individueel of als gezin. Hulpvormen zijn:

- *Jeugd en opvoedhulp*
- *Geestelijke gezondheidszorg voor jeugd*
- *Zorg voor jeugd met een verstandelijke beperking*
- *Pleegzorg*
- *JeugdzorgPlus* (hulp voor jongeren met ernstige problemen).[10]

bij welke routes naar jeugdhulp zijn gemeenten betrokken?

- *Algemene voorzieningen van de gemeente*: het consultatiebureau, de sportclub, het kind- en jongerenwerk en de bibliotheek (vrij toegankelijk)
- *Eerstelijns jeugdhulp*: vrij toegankelijke jeugdhulp, geen verwijzing nodig.
- *Tweedelijns jeugdhulp*: specialistische jeugdhulp die niet vrij toegankelijk is, hiervoor is een verwijzing en beschikking nodig.

veel voorkomende begrippen

- *Verwijzer*: de organisatie of persoon die de jongere en/of zijn/haar ouders heeft verwezen naar de jeugdhulp.
- *Specialistische jeugdhulp*: hulp waarvoor verwijzing nodig is, kan zowel lokaal als regionaal gecontracteerd zijn, ook wel tweedelijns jeugdhulp genoemd.
- *Lokale jeugdhulp*: eerste- en tweedelijns jeugdhulp die lokaal gecontracteerd is.
- *Regionale jeugdhulp*: specialistische jeugdhulp die regionaal gecontracteerd is, ook wel tweedelijns of bovenlokale jeugdhulp genoemd. Jeugdbescherming, jeugdreclassering en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling vallen hier ook onder.
- *Beschikking:* een brief van de gemeente waarin staat welke hulp een jeugdige krijgt.
- *Toewijzing:* de opdracht van de gemeente aan de aanbieder voor het leveren van zorg.

9 https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector (geraadpleegd op 14-04-2025); https://www.jeugdzorgnederland.nl/meer-weten/jeugdzorguitgelegd/ (geraadpleegd op 25-04-2025)

10 De ministeries van VWS, OCW en JenV, Jeugdzorg Nederland en de VNG hebben de afspraak dat JeugdzorgPlus, ook wel de gesloten jeugdhulp, uiterlijk in 2030 vervangen wordt door kleinschalige alternatieve zorgvormen of door ambulante hulp.

belangrijke betrokken organisatie in de regio Rijnmond

- *Systeemaanbieder*: door GRJR gecontracteerde jeugdhulpaanbieder. Deze aanbieders zijn de eerst aangewezenen om de gewenste hulp te leveren. Voor hulp die zij niet zelf kunnen leveren zetten zij onderaanbieders in.
- *Onderaanbieder*: door systeemaanbieder gecontracteerde jeugdhulpaanbieder.
- *Prestatie-aanbieder*: door GRJR gecontracteerde organisatie voor een specifiek deel van de jeugdhulp, namelijk forensische hulp.
- *Gecertificeerde instelling (GI*): organisatie die maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoert. GRJR subsidieert gecertificeerde instellingen.
- *Veilig Thuis*: het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. GRJR subsidieert het advies- en meldpunt.

voorkeurswoorden

Het gele kader hierboven met relevante terminologie presenteert een overzicht van veelgebruikte woorden wanneer het gaat over jeugdzorg. Om de leesbaarheid van dit rapport te vergroten geven we de voorkeur aan gebruik van de volgende woorden: *jeugdige* (in plaats van kind, jongeren, client, patiënt, zorgvrager) en *regionale jeugdhulp* (in plaats van bovenlokaal of tweedelijns). *Specialistische jeugdhulp* wordt in de regio Rijnmond zowel lokaal als regionaal ingekocht en wordt daarom ook gebruikt in dit rapport.

onderzoeksperiode

Het onderzoek richt zich op de periode 2018-2024. In 2018 zijn namelijk inkoopcontracten afgesloten met een nieuw bekostigingsmodel (resultaatgericht inkopen). Sinds januari 2023 werkt de GRJR met doorontwikkelde -resultaatgerichte- inkoopcontracten.

1-4 aanpak

De rekenkamer heeft bij de uitvoering van dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende vormen van dataverzameling:

- literatuuronderzoek: analyse van wetenschappelijke artikelen en andere externe publicaties rondom jeugdhulp om zicht te krijgen op de context van jeugdhulp.
- documentstudie: bestudering van (interne) informatie van de GRJR, informatie die de rekenkamer is aangereikt door gemeenten, informatie uit de verschillende overleggen van de GRJR en documenten in raadsinformatiesystemen.
- interviews: in totaal zijn meer dan 20 interviews uitgevoerd. Deze zijn gehouden met ambtenaren van gemeenten, ambtenaren van de GRJR, jeugdzorgaanbieders en externe partijen.
- focusgroep: een afsluitende focusgroep met de zeven systeemaanbieders is georganiseerd ter duiding van de bevindingen die de rekenkamer tot dusver had opgemaakt.
- data-analyse: de rekenkamer heeft data geanalyseerd ten behoeve van de onderzoeksvragen naar vraag en aanbod en ontwikkeling van de kosten.
- observaties: De rekenkamer heeft overlegstructuren geobserveerd die de GRJR faciliteert. Dit is uitgevoerd ten behoeve van de onderzoeksvraag naar invulling van de taken van de GRJR.

In de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 is de aanpak verder toegelicht.

normen
In de meeste hoofdstukken is geen expliciet normenkader opgenomen. Alleen voor de onderzoeksvraag naar informatievoorziening van de gemeenteraden zijn in de onderzoeksopzet expliciete normen geformuleerd (tijdigheid, juistheid en volledigheid). Aan de bevindingen in dit onderzoek wordt duiding gegeven op basis van bijvoorbeeld de wettelijke vereisten die worden gesteld en de mate waarin vooraf gestelde doelen bereikt zijn. Als de rekenkamer in het rapport bevindingen beoordeelt, wordt duidelijk gemaakt wat de aard en grondslag van de beoordeling is.

1-5 leeswijzer

Het rapport start in hoofdstuk 2 met een uiteenzetting van de context waarbinnen de GRJR actief is, zoals relevante wet- en regelgeving (deelvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop de GRJR haar taken heeft georganiseerd (deelvraag 2). Daarna is in hoofdstuk 4 beschreven of de jeugdhulp effectief is georganiseerd (deelvraag 3). Vervolgens is in hoofdstuk 5 ingegaan op de vraag of de GRJR grip heeft op de kosten (deelvraag 4). Tot slot komt in hoofdstuk 6 de informatievoorziening naar gemeenteraden aan de orde (deelvraag 5).

groene kaders: belangrijkste bevindingen per paragraaf
Alle paragrafen sluiten af met een groen kader getiteld ‘in het kort’. Hierin zijn de belangrijkste bevindingen uit die paragraaf samengevat.

gele kaders: verdiepende informatie
In het rapport zijn gele tekstblokken te vinden. Deze tekstblokken bevatten verdiepende informatie of nadere uitleg, bijvoorbeeld over in de hoofdtekst gebruikte begrippen.

2 context jeugdhulp

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de context die relevant is voor de organisatie van jeugdhulp door gemeenten. De volgende deelvraag wordt behandeld:
1. Wat zijn de wettelijke en financiële kaders waarbinnen de GRJR de hulp moet organiseren?

Het hoofdstuk gaat eerst in op relevante wet- en regelgeving en actuele ontwikkelingen (paragraaf 2-2). Vervolgens komt in paragraaf 2-3 de financiële context aan de orde. Paragraaf 2-4 bevat de hoofdlijnen van dit hoofdstuk.

2-2 wet- en regelgeving en actuele ontwikkelingen

2-2-1 Jeugdwet en rol gemeenten

Gemeenten zijn in 2015 verantwoordelijk geworden voor bijna alle vormen van jeugdhulp. De gemeentelijke taken zijn vastgelegd in de Jeugdwet. Deze taken bestaan onder andere uit de verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht. Dit houdt in dat gemeenten verplicht zijn om jeugdhulp te bieden in situaties waar jeugdigen en ouders dit nodig hebben. Hiervoor dient de gemeente te zorgen voor een toereikend aanbod van jeugdhulp van goede kwaliteit. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering voeren dit uit.[11]

Gemeenten bieden vrij toegankelijke hulp aan via Centra voor Jeugd en Gezin en lokale teams (de zogenaamde eerste lijn). Ook zijn er organisaties voor maatschappelijk werk en voor het jeugd- en jongerenwerk en is er aandacht voor preventieve cursussen of trainingen.[12]

Als de eerste lijn niet volstaat, wordt gespecialiseerde jeugdhulp geboden. Deze jeugdhulp is niet vrij toegankelijk en wordt ook wel een maatwerkvoorziening genoemd. Voor deze hulp is een verwijzing en een gemeentelijke beschikking nodig. De huidige wet specificeert niet welk deel van de jeugdhulp als ‘specialistisch’ wordt beschouwd. Gemeenten kunnen jeugdigen deels via lokaal ingekochte jeugdhulpvoorzieningen ondersteunen. Daarnaast is een deel van de zorg regionaal geregeld. Er zijn drie typen verwijsroutes voor regionale jeugdhulp:

- lokale teams: gemandateerde professionals in het wijkteam/lokale team;
- medisch: huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten;
- juridisch: rechters, jeugdbeschermers en jeugdreclassering.

11 Rijksoverheid, “Jeugdhulp bij gemeenten,” geraadpleegd op 21 januari 2025, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten.

12 Nederlands Jeugdinstituut, “Impact maken met jeugdbeleid,” geraadpleegd op 21 januari 2025, https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector.

In de toegang tot jeugdhulp is een expliciete rol vastgelegd voor gemeenten. Onderstaand kader geeft de beschrijving van deze rol zoals deze in de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet is opgenomen.

Memorie van Toelichting Jeugdwet[13]

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van een laagdrempelige en herkenbare toegang tot jeugdhulp. De invulling van deze toegang staat gemeenten vrij, zo kan het via het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), via het wijkteam, scholen, etc.

In het huidige systeem hebben zowel de huisarts als de medisch specialist de bevoegdheid om jeugdigen direct door te verwijzen naar jeugdhulp. Vanuit het perspectief van zowel de kwaliteit van de zorg als kostenbeheersing is het belangrijk dat gemeenten de mogelijkheid hebben om op het volume van de zorg te sturen. Het is daarom van belang dat gemeenten afspraken maken met zorgverzekeraars, zorgprofessionals en, indien nodig, andere betrokken partijen. Hierbij moet er in ieder geval aandacht zijn voor het voorschrijf- en doorverwijsgedrag van artsen.

Verder zijn gemeenten volgens de Jeugdwet onder andere verantwoordelijk voor:
- het opstellen van een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg;
- het nemen van maatregelen voor de aanpak van kindermishandeling;
- de samenwerking met andere sectoren zoals zorg, onderwijs, politie en justitie;
- het aanwijzen van vertrouwenspersonen voor jongeren en ouders die te maken hebben met jeugdhulp.[14]

2-2-2 Hervormingsagenda Jeugd

Na kostenstijgingen in de jeugdzorg en volgend op een evaluatie van de Jeugdwet is door het rijk besloten een Hervormingsagenda Jeugd op te stellen. In juni 2023 is deze definitief vastgesteld.[15] Het rijk, de VNG en vertegenwoordigers van zorgaanbieders, professionals en cliënten hebben met deze hervormingsagenda gezamenlijk afspraken gemaakt over de fundamentele verbetering van de jeugdzorg. De Hervormingsagenda Jeugd bevat een pakket aan maatregelen om de jeugdzorg enerzijds kwalitatief te verbeteren en anderzijds financieel houdbaar te krijgen.

wijziging Jeugdwet

De hervormingsagenda beoogt onder andere aanpassingen in de Jeugdwet. Twee wetvoorstellen zijn in ontwikkeling: het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg[16] ligt op het moment van schrijven voor behandeling bij de Tweede Kamer en een wetsvoorstel om de reikwijdte van de jeugdhulpplicht aan te passen is in voorbereiding. Beide voorstellen worden hieronder toegelicht.

Het eerste wetsvoorstel *Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg* bevat voorstellen gericht op het verbeteren van de (regionale) samenwerking tussen gemeenten en het bevorderen van de beschikbaarheid van de regionale jeugdzorg. De huidige Jeugdwet

13 Memorie van Toelichting Jeugdwet, 33684 (2013), https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html.

14 Nederlands Jeugdinstituut, "Impact maken met jeugdbeleid," geraadpleegd op 21 januari 2025, https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector.

15 Ministerie van VWS, Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028.

16 Formeel: Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen.

moedigt de regionale inkoop van specialistische jeugdhulp aan, maar is hierin niet dwingend. Dat gaat veranderen. De belangrijkste voorstellen voor gemeenten uit het wetsvoorstel zijn:[17]

- Een verplichting voor gemeenten om specialistische jeugdzorg regionaal in te kopen. Ook wordt een regio-indeling van gemeenten voorgesteld. Regionale inkoop maakt het mogelijk voor gemeenten om een breed aanbod aan (soms weinig ingezette) specialistische jeugdhulpvormen in te kopen. Voor de samenwerking worden drie vormen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk geacht: een centrumgemeentevoorziening, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam.
- Harmonisering van administratieve processen bij de inkoop van deze specialistische jeugdzorg zodat de administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verminderen.
- De verplichting voor de gemeenteraad om een 'regiovisie' vast te stellen. Hierin staat de gemeentelijke visie op hoe de gemeente met andere gemeenten samenwerkt om de beschikbaarheid te bevorderen van de specialistische jeugdzorg.

Daarbij is een Algemene Maatregel van Bestuur opgesteld die een afbakening geeft van de vormen van jeugdhulp die (minimaal) regionaal gecontracteerd of gesubsidieerd dienen te worden.[18] Het gaat dan onder andere om jeugdhulp met verblijf, pleegzorg en (hoog)specialistische jeugdhulp.[19] In onderstaand kader is beschreven wat de wetswijziging voor de GRJR zou betekenen.

invloed wetswijziging op GRJR

De in te voeren verplichte regio-indeling komt overeen met de samenwerking zoals deze al binnen de GRJR plaatsvindt. Ook volgt uit de wetwijziging dat regionaal met één bekostigingsmodel wordt gewerkt. Op dit moment worden twee inkoopmodellen gehanteerd binnen de GRJR: één voor Maassluis, Vlaardingen en Schiedam en één voor de overige tien gemeenten.

Ook zijn in het wetvoorstel vormen van specialistische jeugdhulp genoemd die gezamenlijk moeten worden ingekocht. Onder deze genoemde vormen staan zorgvormen die op dit moment door gemeenten nog zelf worden ingekocht.

In 2020 is door de GRJR een regiovisie opgesteld waarin de gezamenlijke ambitie van de deelnemende gemeenten is verwoord. In paragraaf 3-2-3 wordt hier verder op ingegaan.

Een tweede wetswijziging is in voorbereiding. Deze beoogt de *reikwijdte van de jeugdhulpplicht* aan te passen om duidelijker te maken wanneer wel en wanneer niet een beroep op jeugdhulp kan worden gedaan. Onderdeel van de wetswijziging is dat het rijk het initiatief neemt om de begrippen 'gebruikelijke zorg' en 'eigen kracht' in de Jeugdwet nader te definiëren. Het wetvoorstel zal naar verwachting aandacht besteden aan het onderscheid tussen algemene en maatwerkvoorzieningen en de rol van de verschillende verwijzers, zoals de huisarts en een lokaal team, bij toeleiding

17 Ministerie van VWS, "Voortgangsbrief jeugd," Tweede Kamer (Voortgangsbrief, 3990184-1074283-J, 4 november 2024). Het wetsvoorstel is ondertussen op 15 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer.

18 Ministerie van VWS, "Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg," (Wetsvoorstel, 3807598-1064513-WJZ, 25 april 2024).

19 Overheid.nl, "Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg," geraadpleegd op 3 december 2024, https://www.internetconsultatie.nl/verbeteringbeschikbaarheidjeugdzorg/b1.

naar maatwerkvoorzieningen. Het ontwerp wetsvoorstel zal naar verwachting in de zomer van 2025 in consultatie gaan.[20]

2-2-3 Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

In maart 2021 verscheen het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.[21] Dit scenario beschrijft de beoogde verbetering en vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. Onder andere de volgende uitgangspunten staan centraal:[22]

- het lokale team krijgt een centrale rol in de jeugdbescherming en moet zorgen dat kwetsbare kinderen en gezinnen snel passende hulp en bescherming krijgen. Een gezin of huishouden moet één vast contactpersoon krijgen binnen het lokale team.
- het lokale team moet daarbij steun gaan krijgen van een regionaal veiligheidsteam. In een regionaal veiligheidsteam worden taken ondergebracht van de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instellingen en Veilig Thuis (zie voor een toelichting paragraaf 3-3-1). Het veiligheidsteam voert wettelijke taken uit en heeft ten opzichte van het lokale team verdergaande bevoegdheden.
- Medewerkers van lokale teams, regionale veiligheidsteams en aanbieders moeten nauw samenwerken.

Voor de uitvoering van het Toekomstscenario is in 2021 een landelijk programma gestart. Voor zowel lokale teams als regionale veiligheidsteams heeft het geschetste scenario invloed op de werkwijze en organisatievorm. Het programma stimuleert proeftuinen in diverse regio's om hiermee ervaring op te doen. De uiteindelijke ambitie is dat er in 2030 een aangepast stelsel van kind- en gezinsbescherming in werking is. In het voorjaar van 2025 wordt duidelijkheid verwacht over de beschikbaarheid van financiële middelen en besluitvorming over de inrichting van het regionale veiligheidsteam.[23]

in het kort

- Gemeenten zijn volgens de Jeugdwet verplicht om jeugdhulp te bieden in situaties waar jeugdigen en ouders dit nodig hebben. Hiervoor dienen gemeenten te zorgen voor een toereikend aanbod van jeugdhulp van goede kwaliteit. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- In 2023 is de Hervormingsagenda Jeugd opgesteld met een pakket aan maatregelen gericht op kwalitatieve verbetering en financiële houdbaarheid van de jeugdzorg. Onder andere vindt aanpassing van de Jeugdwet plaats.
- Het wetvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg is recent aangenomen voor behandeling bij de Tweede Kamer. Voor gemeenten betekent dit voorstel een verplichting om voor specialistische jeugdzorg regionaal samen te werken. Hiervoor komt een verplichte regio-indeling. Ook dienen gemeenten een regiovisie vast te stellen.
- Een wetsvoorstel voor inperking van de jeugdhulpplicht is in voorbereiding. Naar verwachting wordt daarin ook gekeken naar de rol van de verwijzers zoals de huisarts.
- Sinds 2021 wordt gewerkt aan het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Dit betekent een andere werkwijze voor lokale teams en voor de betrokken partijen in de jeugdbeschermingsketen.

20 Ministerie van VWS, "Voortgangsbrief jeugd."

21 VNG, ministerie van JenV en ministerie van VWS, "Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming", 21 maart 2021.

22 VNG, ministerie van JenV en ministerie van VWS, "Factsheet Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming", april 2024.

23 VNG, ministerie van JenV en ministerie van VWS, "Programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, Vijfde voortgangsrapportage", november 2024.

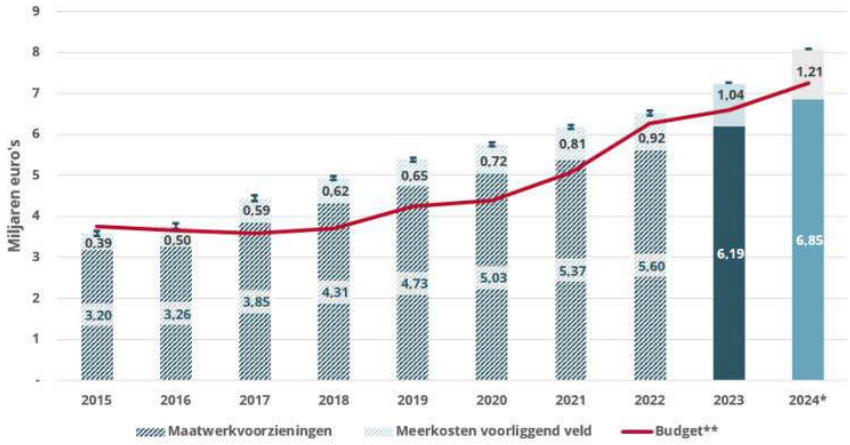
2-3 financiële context

financiering rijksoverheid

Gemeenten ontvangen financiering van de rijksoverheid om hun wettelijke taken rondom jeugdhulp uit te voeren. Dit geld wordt sinds de decentralisaties in 2015 verdeeld via de Algemene uitkering in het gemeentefonds. In de afgelopen jaren zijn verschillende extra incidentele middelen toegevoegd aan het gemeentefonds, onder andere voor de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd.

Het verlagen van de kosten was een van de doelen van de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015. Bij de overgang van de jeugdhulp van rijk naar gemeenten is daarom al direct 15% bezuinigd. Het budget dat gemeenten nodig hebben voor de uitvoering van jeugdhulp blijkt echter vooral toe te nemen (figuur 2-1). Uit onderzoek blijkt dat de uitgaven van gemeenten aan jeugdzorg (hoogte kolom in figuur 2-1) structureel hoger zijn dan de bijdrage vanuit het rijk (rode lijn in figuur 2-1). Het verschil hiertussen, het landelijk tekort, kwam in 2023 uit op € 628 miljoen en voor 2024 is het tekort op basis van prognoses € 828 miljoen.[24]

figuur 2-1: kosten en middelen jeugdzorg Nederland totaal



Figuur 7: De jaarlijkse kosten voor jeugdzorg (de staven), vergeleken met de jaarlijks beschikbare middelen (de rode lijn).
**2024 is gebaseerd op de prognose en niet de daadwerkelijk gemaakte kosten.*
***Het budget voor 2023 is vastgesteld op 6.594 miljoen en voor 2024 op 7.238 miljoen.*

bron: Improven, Uitgavenonderzoek jeugd 2023-2024.

De toenemende kosten van de jeugdzorg zorgen voor twijfels over de financiële houdbaarheid van het stelsel. De eerder genoemde hervormingsagenda is daarom niet alleen een maatregelenpakket om de jeugdzorg kwalitatief beter te maken, maar gaat ook gepaard met een geplande bezuiniging op jeugdzorg. De hervormingsagenda heeft namelijk als doelstelling om vanaf 2027 structureel € 1 mld. te besparen op jeugdzorg. In de jaren daarnaartoe, 2023 tot en met 2026, was jaarlijks een oplopende besparing voorzien (een zogenaamd 'ingroeipad'). Daarbovenop was in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV een extra bezuiniging op jeugdzorg vastgelegd, waardoor in 2025 en 2026 jaarlijks ca. € 500 mln. zou moeten worden bezuinigd.

24 Improven, *Uitgavenonderzoek jeugd 2023-2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024* (2024).

Vanwege de nijpende tekorten op de budgetten voor jeugdzorg is echter besloten de bezuinigingen van het ingroeipad uit te stellen.[25] De aangekondigde extra bezuiniging van € 511 mln. is vervallen.[26] Dat er structureel bezuinigd moet worden, blijft echter staan. Recent heeft de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd ('Commissie Van Ark') een advies over een nieuw financieel kader uitgebracht. In het voorjaar van 2025 ontstaat naar verwachting meer duidelijkheid over de impact van dit advies.[27]

open-einde regeling
De jeugdwet is een open-einde regeling. Dit houdt in dat er geen vooraf vastgesteld financieel plafond is voor de uitgaven aan jeugdzorg. Gemeenten hebben vanuit de Jeugdwet de wettelijke plicht om passende jeugdhulp te bieden. Hierdoor dragen gemeenten het risico van overschrijdingen op de begroting. Door de open-einde regeling en de zorgplicht hebben gemeenten beperkte mogelijkheden tot sturing op de kosten. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder behandeld.

in het kort
- Gemeenten krijgen financiering uit het gemeentefonds voor jeugdhulp. De kosten van gemeenten voor jeugdzorg zijn structureel hoger dan de bijdrage vanuit het rijk.
- Als onderdeel van de Hervormingsagenda Jeugd zijn structureel bezuinigingen ingepland op Jeugdhulp. De eerder aangekondigde extra bezuiniging van € 511 mln. is vervallen.

2-4 hoofdlijnen wettelijke en financiële kaders

Dit hoofdstuk behandelde de vraag wat de wettelijke en financiële kaders zijn voor de GRJR. Sinds 2015 zijn gemeenten volgens de Jeugdwet verplicht om jeugdhulp te bieden. Dit is een open-einde regeling. Dit houdt in dat er geen vooraf vastgesteld financieel plafond is voor de uitgaven aan jeugdzorg. Na evaluatie van de Jeugdwet is in 2023 een Hervormingsagenda Jeugd opgezet met als doel kwalitatieve verbetering en financiële houdbaarheid van de jeugdzorg. Op basis van de Hervormingsagenda zijn voorstellen gedaan om de Jeugdwet aan te passen. Er is onder andere een verplichting opgenomen voor gemeenten om specialistische jeugdzorg regionaal in te kopen.

25 Nederlands Jeugdinstituut, "Bezuiniging jeugdzorg een jaar uitgesteld," geraadpleegd op 3 december 2024, https://www.nji.nl/nieuws/bezuiniging-jeugdzorg-een-jaar-uitgesteld.

26 Nederlands Jeugdinstituut, "Plus en min voor gezinnen in Miljoenennota," geraadpleegd op 21 januari 2025, https://www.nji.nl/nieuws/plus-en-min-voor-gezinnen-in-miljoenennota.

27 Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd, "Groeipijn", 30 januari 2025.

3 invulling taken door GRJR

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag behandeld:
2. Hoe geeft de GRJR invulling aan haar taken?

Het hoofdstuk is hoofdzakelijk beschrijvend van aard. Er wordt beschreven wat is vastgelegd over de invulling van de taken van de GRJR. Verder bevatten enkele paragrafen oordelen. Zo is gekeken of de praktijk overeenkomt met de afspraken, zijn ervaringen van betrokkenen met de taakinvulling van de GRJR uitgevraagd en oordeelt de rekenkamer naar aanleiding van observaties.

Paragraaf 3-2 beschrijft de opzet, het doel en de structuur van de GRJR. Paragraaf 3-3 gaat over de wijze waarop de GRJR invulling geeft aan haar taak om regionale jeugdhulp in te kopen en te subsidiëren. De wijze waarop de GRJR invulling geeft aan haar taak om overleg te bevorderen komt aan bod in paragraaf 3-4. Paragraaf 3-5 gaat in op de rol van de GRJR als opsteller van sturingsinformatie. Paragraaf 3-6 bevat de hoofdlijnen van dit hoofdstuk.

3-2 doel en structuur GRJR

De GRJR is in 2014 ontstaan als een samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in de regio Rijnmond. In het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg kozen deze gemeenten ervoor om de inkoop van regionale jeugdhulp vorm te geven in een Gemeenschappelijke Regeling. Een aantal daaraan gerelateerde uitvoerende taken, zoals het toewijzen van hulp en de administratie van zorgdeclaraties, werd niet in de Gemeenschappelijke Regeling ondergebracht.

3-2-1 doelstelling en taken GRJR

De GRJR is een openbaar lichaam met als doelstelling "[..] te zorgen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken, met inachtneming van de bepalingen in de Jeugdwet."[28]

Om invulling te geven aan de doelstelling zijn twee taken bij de GRJR belegd:
- het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen en het organiseren van het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, die aan de gemeenten zijn opgedragen.[29]

28 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 3 (2024).

29 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 4. In de artikelsgewijze toelichting wordt aangevuld dat dit conform de destijds gegroeide praktijk van de wethouders Jeugd in de Stadsregio Rotterdam was, met als verschil dat met de invoering van de Jeugdwet elke gemeente een eigen verantwoordelijkheid heeft op het gebied van jeugdbeleid. De behoefte aan afstemming wordt ook 'platformfunctie' genoemd.

Met de twee doelstellingen is op hoofdlijnen de rol van de GRJR geschetst. Voor de verdere verduidelijking van de rol van de GRJR en de positie ten opzichte van andere partijen zijn in de loop der jaren verschillende documenten verschenen. Deze zijn onder andere voortgekomen uit de aanbevelingen van de evaluatie uit 2017 (zie gele kader). Met name is aandacht besteed aan de positie ten opzichte van de uitvoeringstaken van regionale jeugdhulp die bij gemeenten liggen.

De GRJR heeft verschillende rollen.[30]

1 **Inkooprol**. Vanuit deze rol wordt gestuurd op een passend aanbod van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (ook wel aangeduid als 'sturing op het zorglandschap').
1 **Contractmanagement**. Met individuele aanbieders sluit de GRJR contracten af. De GRJR moet zorgen voor handhaving van deze contractafspraken.
2 **Facilitator samenwerking**. Op regionaal niveau organiseert de GRJR overleg en uitwisseling tussen betrokken partijen.
3 **Sturingsinformatie**. Op casusniveau verzamelt de GRJR informatie die tot sturingsinformatie wordt verwerkt.
4 **Verantwoordingsrol**. Richting gemeenten is de GRJR verantwoordelijk voor de financiële planning en informatieverstrekking.

De eerste twee rollen volgen uit de verantwoordelijkheid in de regeling voor regionale taken door het contracteren of subsidiëren van aanbieders. Deze taak komt kort aan bod in paragraaf 3-3 en uitvoeriger in hoofdstuk 4.

De derde rol past binnen de andere taak: het bevorderen van gezamenlijk overleg. De precieze invulling van deze rol is niet uitgewerkt. In de praktijk is deze rol de afgelopen jaren gegroeid, doordat in afstemming met gemeenten ook belangenbehartiging namens de regio plaatsvindt. Deze taak komt aan de orde in paragraaf 3-4.

De vierde rol is niet direct aan hoofdtaken te koppelen. Vanuit de regeling heeft de GRJR hier geen formele verantwoordelijkheid. Om toch over sturingsinformatie te kunnen beschikken, zorgt de GRJR voor het omzetten van gemeentelijke data naar regionale informatie. De positie van de GRJR op dit vlak wordt ook aangeduid met termen als 'facilitator' en 'verbinder'.[31] Dit raakt aan deze en ook de derde rol. Hoe aan de vierde (sturingsinformatie)rol invulling is gegeven staat in paragraaf 3-5.

De vijfde rol vloeit vooral voort uit verplichtingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Informatieverstrekking aan gemeenteraden komt aan bod in hoofdstuk 6.

30 GRJR, *Kadernota 2025 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond: Versie AB 15 december 2023* (15 december 2023); GRJR, *Sturing en bekostiging inkoop 2023* (15 september 2021); GRJR, *Handreiking casusregie (binnen het Rijnmonds regiemodel)* (23 augustus 2023).

31 GRJR, "Globale Impact Analyse: Nieuwe inkoop en methodieken jeugdzorg per 01-01-2023," 11 juli 2023.

Evaluatie GRJR in 2017

In 2017 is een evaluatie van de GRJR uitgevoerd. Uit de evaluatie kwam dat gemeenten toegevoegde waarde van de GRJR ervaren en dat zij afzonderlijk niet in staat waren geweest om alle vormen van regionale jeugdhulp in te kopen aangezien dat specifieke kennis vergt.[32] Tegelijk waren er ook punten van kritiek:

- Bestuurders gaven aan te weinig concrete sturingsinformatie te krijgen en vroegen om meer, betere en door de GRJR geduide sturingsinformatie.
- Ook over de bestuurlijke besluitvorming waren er kritische conclusies. Gemeenteambtenaren ervoeren dat de uitvoeringsorganisatie een (te) grote verantwoordelijkheid nam in het voorbereiden van voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming, waardoor de inbreng van gemeenteambtenaren als te beperkt werd ervaren.
- De meningen over de bedoelde invulling van de taak 'het bevorderen van gezamenlijk overleg' bleken uiteen te lopen van het alleen organiseren van ambtelijk overleg tot het bevorderen van bredere inhoudelijke gedachtewisseling.
- Er was consensus over het niet willen uitbreiden van het takenpakket van de GRJR en het blijven vasthouden aan een beleidsarm samenwerkingsverband. Wel bleek echter verschil van inzicht over wat onder beleidsarm werd verstaan.[33]

Uit het onderzoek kwamen ruim tien aanbevelingen. Hieronder staan de meest relevante aanbevelingen voor dit rekenkameronderzoek:

- Gezamenlijk vaststellen wat de rol van de GRJR is, omdat de verwachtingen onder betrokkenen uiteen lopen. Zo moet bepaald worden wat de rol van de GRJR is als het gaat om het faciliteren van informatie-uitwisseling en monitoring, het faciliteren van leren van elkaar en het afstemmen van beleid.
- Bepalen waar bestuurders op willen sturen en welke monitoringsinformatie daarbij hoort.
- Afspreken van gezamenlijke uitgangspunten voor de uitvoering van de taken van de GRJR, zoals over het verbeteren van het besluitvormingsproces.
- De GRJR moet in processen de inbreng van gemeenten meer (zichtbaar) meenemen.

3-2-2 organisatiestructuur GRJR

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk bij het instellen van een GR. Bij de GRJR hebben de deelnemende gemeenten als samenwerkingsvorm gekozen voor een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid, omdat het gaat om een taak met een groot publiek belang en omdat er veel geld mee gemoeid is.[34] De GRJR bestaat uit een bestuur en uitvoeringsorganisatie.

bestuur

Het Algemeen Bestuur (AB) van de GRJR neemt besluiten en stuurt op de kaders van de uitvoering. Het AB bestaat uit één lid en één plaatsvervangend lid uit het college van elke deelnemende gemeente. De leden van het AB hebben allemaal stemrecht. Hierbij krijgen leden die een grote gemeente vertegenwoordigen (meer dan 10.000 inwoners onder de 18 jaar) extra stemmen (1 stem per 10.000 met een maximum van 13 stemmen).[35]

32 Andersson Elffers Felix, *Samen beter (be)sturen: Evaluatie van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond* (Utrecht, 2017), p. 9,

33 Andersson Elffers Felix, *Samen beter (be)sturen*, p. 13.

34 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, Memorie van Toelichting.

35 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 8.

Het AB kiest uit haar midden een voorzitter en kiest het Dagelijks Bestuur (DB). Het DB bepaalt welke stukken rijp zijn voor agendering in het AB en houdt toezicht op uit te voeren besluiten van het AB. Het DB bestaat uit de voorzitter van het AB en vier leden. Het DB moet een weerspiegeling zijn van de verschillende subregio's.[36] Daarom is ervoor gekozen elke subregio een vertegenwoordiger te laten aanwijzen voor het DB. De vijf verschillende subregio's zijn:

- Rotterdam;
- MVS: Maassluis, Vlaardingen, Schiedam;
- BAR: Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk;
- VP/GO: Voorne aan Zee, Nissewaard, Goeree-Overflakkee;
- CKL: Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland.

uitvoeringsorganisatie

In de tekst van de regeling is vastgelegd dat het AB een 'uitvoerende gemeente' aanwijst. Een uitvoerende gemeente voert in opdracht van en namens het AB of DB van de GRJR de regionale taken uit. De kosten van de inzet door de uitvoerende gemeente (uitvoeringsorganisatie) worden doorberekend aan de gemeenten die deelnemen aan de GRJR. De uitvoeringsorganisatie is dus ondergebracht bij één gemeente, maar voert opdrachten uit namens de GRJR en wordt bekostigd door alle deelnemende gemeenten. Bij de GRJR is de uitvoeringsorganisatie ondergebracht bij de gemeente Rotterdam.

De uitvoeringsorganisatie GRJR bestaat uit circa 25 fte en is verdeeld in drie onderdelen: bestuursondersteuning, contractmanagement en inkoop, en informatievoorziening en financiën. De uitvoeringsorganisatie staat onder leiding van een secretaris/directeur, benoemd door het AB.

De uitvoeringsorganisatie is onder andere verantwoordelijk voor de voorbereiding van de stukken voor het DB en AB. Hiertoe stemt het stukken af met de aangesloten gemeenten in het Ambtenaren Overleg Jeugd en in het controllersoverleg. Hierin nemen respectievelijk de verantwoordelijke gemeentelijke ambtenaren en controllers plaats. Staffuncties zijn belegd bij de uitvoerende gemeente (Rotterdam).[37]

In het rapport zal de rekenkamer alleen waar het specifiek relevant is de term uitvoeringsorganisatie gebruiken. In alle andere gevallen wordt de term GRJR gebruikt voor zowel het wettelijke kader (de regeling) als voor het gehele samenwerkingsverband, inclusief de uitvoeringsorganisatie.

3-2-3 beleidsarme regeling en regiovisie

De GRJR is een beleidsarme regeling. De GRJR voert taken uit op basis van geformuleerde beleidskaders van gemeenten en gemeenschappelijk vastgesteld beleid. Hoewel de GRJR een beleidsarme regeling is, wordt door het bestuur wel beleid over de beleidsinvulling (van beleidskaders) vastgesteld. Het gaat dan specifiek om uitvoeringsbeleid, zoals bijvoorbeeld het omgaan met een budgetplafond in het contractmanagement of een beschrijving van de manier waarop gewerkt wordt met onderaanbieders.

36 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 13.

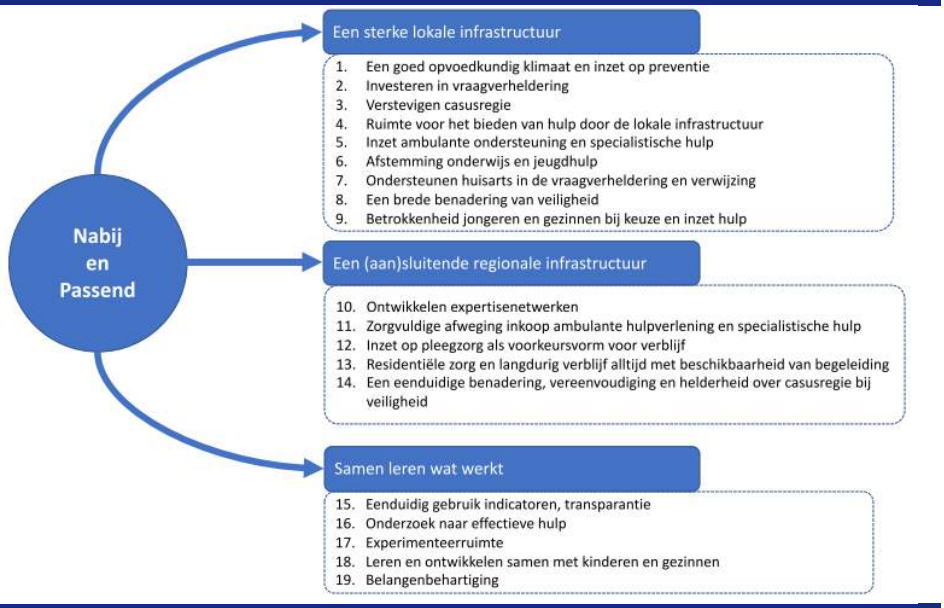
37 GRJR, "Handboek samenwerking mei 2022," 11 juli 2023.

De gemeenten hebben in 2020 gezamenlijk beleid vastgesteld in de regiovisie 'Nabij en Passend'. De aanleiding hiervoor was de behoefte aan een gezamenlijke visie vanwege verschillende knelpunten in de jeugdhulp. Het gaat met name om stijgende kosten, behoefte van gemeenten aan lokale sturing op kwaliteit en kosten, wachtlijsten en informatievoorziening.[38] Daarnaast is door de VNG in 2020 een zogeheten resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO Jeugd) vastgesteld voor de jeugdzorg in Nederland. Hierin committeren gemeenten zich aan het opstellen van een gezamenlijke visie (een regiovisie) om kwaliteit en efficiëntie van de jeugdzorg te verbeteren door regionale samenwerking.

De regiovisie Nabij en Passend is geënt op de gezamenlijke ambitie van zowel de gemeenten als jeugdhulpaanbieders in de GRJR, namelijk het nabij en passend organiseren van jeugdhulp. Jeugdhulp moet passen bij het gewone leven en eenvoudig en toegankelijk zijn: zo dicht mogelijk bij de omgeving van de jeugdige.[39]

De regiovisie bestaat uit 19 zogenaamde 'bouwstenen' voor de versterking van de jeugdhulp, verdeeld over drie thema's: een sterke lokale infrastructuur, een (aan)sluitende regionale infrastructuur, en samen leren wat werkt (zie figuur 3-1). Elke bouwsteen bevat een set afspraken tussen gemeenten en aanbieders. Deze visie is richtinggevend geweest voor de nieuwe inkoopstrategie en de nieuwe contracten die zijn ingegaan vanaf 1 januari 2023.

figuur 3-1: bouwstenen regiovisie GRJR



bron: regiovisie

38 GRJR, *Nabij en passend: regiovisie jeugdhulp regio Rijnmond* (30 november 2020), p. 5.

39 GRJR, *Nabij en passend: regiovisie jeugdhulp regio Rijnmond*, p. 4.

in het kort

- In 2014 is de GRJR opgericht. De GRJR heeft twee taken: (1) het uitvoeren van regionale jeugdhulp door het contracteren of subsidiëren van aanbieders en (2) het bevorderen van gezamenlijk overleg van gemeenten over de uitvoering van jeugdhulptaken.
- De GRJR werkt samen met gemeenten, zorgaanbieders, Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen. De GRJR heeft verschillende rollen bij de samenwerking. De inkooprol en rol van contractmanager zijn vastgelegd in de tekst van de regeling. Daarnaast organiseert de GRJR overleg en uitwisseling tussen betrokken partijen. Dit past bij de tweede taak van de GRJR. Vanuit Wet op de gemeenschappelijke regelingen is de GRJR verantwoordelijk voor de financiële planning en informatieverstrekking aan gemeenten. Tot slot zorgt GRJR voor sturingsinformatie. De laatste rol is niet formeel vastgelegd.
- In 2017 is de GRJR geëvalueerd. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat betrokkenen een toegevoegde waarde van de GRJR ervaren. Wel werden verschillende verbetermogelijkheden genoemd. Zo werd aanbevolen de rol van de GRJR vast te stellen, omdat verwachtingen daarover uiteenliepen.
- De GRJR is 'beleidsarm'. Het voert de taken uit op basis van keuzes die de gemeenten maken. De gemeenten hebben in 2020 gezamenlijk beleid vastgesteld in de regiovisie. De regiovisie richt zich op drie hoofdlijnen: een sterke lokale infrastructuur, een (aan)sluitende regionale infrastructuur, en samen leren wat werkt

3-3 taak inkoop bovenlokale jeugdhulp

Zoals in paragraaf 3-2-1 beschreven heeft de GRJR twee hoofdtaken; het inkopen van regionale jeugdhulp en jeugdbescherming/jeugdreclassering en het bevorderen van overleg. Deze paragraaf gaat in op de eerste taak.

3-3-1 afbakening lokaal of regionaal

De GRJR koopt regionale jeugdhulp in, de gemeenten kopen de lokale jeugdhulp afzonderlijk in. Jeugdzorg bestaat in Nederland uit een heel spectrum aan jeugdhulp, van eenvoudige ondersteuning tot zeer complexe en specialistische zorg. Over het algemeen kan lichtere jeugdhulp lokaal aangeboden worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrij toegankelijke hulp die door de wijkteams of de praktijkondersteuner van de huisarts wordt aangeboden. Maar ook veelgebruikte maatwerkvoorzieningen, zoals dyslexiezorg, kan een gemeente zelf inkopen bij aanbieders. Specialistische jeugdhulpvormen worden regionaal ingekocht.

vrij toegankelijke hulp en maatwerkvoorzieningen

Jeugdhulp bestaat uit vrij toegankelijke jeugdhulp en uit maatwerkvoorzieningen. Om gebruik te maken van vrij toegankelijke hulp is geen expliciet akkoord van de gemeente nodig. Het gaat dan bijvoorbeeld om begeleiding door het wijkteam. Maatwerkvoorzieningen kunnen alleen geboden worden wanneer een gemeente daarvoor een beschikking en een toewijzing afgeeft. De gemeente geeft dan een toewijzing aan een aanbieder, waardoor de aanbieder zorg mag gaan leveren aan die jeugdige en het geld daarvoor mag declareren bij de gemeente.[40] De specialistische jeugdhulp zoals deze in de regio Rijnmond door de GRJR wordt ingekocht bestaat uit maatwerkvoorzieningen waarvoor een toewijzing van de gemeente nodig is.

40 Nederlands Jeugdinstituut, "Impact maken met jeugdbeleid," geraadpleegd op 21 januari 2025, https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector.

De GRJR koopt namens de deelnemende gemeenten de volgende vormen van jeugdhulp regionaal in:

- specialistische jeugdhulp
  - pleegzorg
  - residentiële jeugdhulp;
  - specialistische dag- en specialistische ambulante jeugdhulp;
  - crisisdienst en -hulp;
- jeugdbescherming;
- jeugdreclassering;
- advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis).[41]

De regionale samenwerking tussen gemeenten in het kader van Veilig Thuis, jeugdbescherming en jeugdreclassering is verplicht op basis van de Jeugdwet. De overige samenwerking binnen de GRJR is op vrijwillige basis. De gezamenlijk ingekochte vormen van jeugdhulp noemen we in dit rapport 'regionale jeugdhulp'. Daar vallen specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis onder.

specialistische jeugdhulp

De Jeugdwet specificeert niet welk deel van de jeugdhulp als 'specialistisch' wordt beschouwd. Het is dus aan gemeenten die gezamenlijk jeugdhulp inkopen om te bepalen welk deel gezamenlijk en welk deel lokaal wordt ingekocht. Dit wordt nu per gemeente en regio verschillend ingevuld. Hier komt wellicht verandering in. In het kader van de Hervormingsagenda Jeugd is recent een wetswijziging aangenomen door de Tweede Kamer waarmee er wordt vastgelegd welke vormen van jeugdhulp minimaal regionaal moet worden ingekocht (zie paragraaf 2-2-2).

Specialistische jeugdhulp wordt geboden aan jeugdigen met complexe hulpvragen. Deze jeugdhulp richt zich op specifieke problematiek, zoals ernstige gedragsproblemen, psychische stoornissen, verslavingsproblemen, trauma gerelateerde problemen of ontwikkelingsstoornissen. Specialistische jeugdhulp kan verschillende vormen aannemen, zoals individuele therapie, gezinsbegeleiding, dagbehandeling, residentiële zorg, psychiatrische behandeling of gespecialiseerd onderwijs.

jeugdbescherming en jeugdreclassering en Veilig Thuis

Jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis moeten verplicht regionaal worden georganiseerd en gefinancierd, zoals vastgelegd in de Jeugdwet. In onderstaand kader staat relevante achtergrondinformatie.

41 www.jeugdhulprijnmond.nl

achtergrondinformatie jeugdbescherming, jeugdreclassering en Veilig Thuis

Jeugdbescherming richt zich op situaties waarin er sprake is van ernstige bedreigingen voor de ontwikkeling van een jeugdige, zoals mishandeling of misbruik. Bij ernstige zorgen kan een gecertificeerde instelling (GI) worden ingeschakeld. GI's zijn door de overheid erkende organisaties die de bevoegdheid hebben om maatregelen te nemen die de veiligheid en het welzijn van de jeugdige waarborgen. De GRJR subsidieert drie GI's, namelijk Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR), de William Schrikker Stichting (WSS) en het Leger Des Heils (LdH).

Jeugdreclassering is een vorm van jeugdbescherming die gericht is op jongeren tussen de 12 en 23 jaar die in aanraking zijn gekomen met het strafrecht. Het heeft als doel om deze jongeren te begeleiden, te ondersteunen en te voorkomen dat ze opnieuw strafbare feiten plegen. Jeugdreclassering wordt ook door GI's uitgevoerd.

Het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis) ontvangt meldingen over huiselijk geweld en kinder- en ouderenmishandeling en geeft daarbij advies en ondersteuning. Veilig Thuis kan, bijvoorbeeld bij acute onveilige situaties, direct jeugdhulp inzetten. Veilig Thuis kan een melding doorzetten naar andere (jeugd)hulpverleners, maar kan in sommige gevallen ook zelf interveniëren middels een onderzoek en voorwaarden zoals een tijdelijk huisverbod. De GRJR subsidieert voor het aanbod Veilig Thuis de organisatie Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond.

percelen

Het aanbod aan bovenlokale jeugdhulp is verdeeld in zogenaamde percelen (ook opdrachten genoemd). Verschillende percelen zijn verder verdeeld in subopdrachten, zoals te zien is in tabel 3-1.

tabel 3-1: percelen bovenlokale hulp

	type hulp	toelichting	overig
A	pleeghulp	tijdelijk of blijvend in ander gezin wonen	
B1	opname licht	opname met lichte behandeling	
B2	gesloten Jeugdhulp	JeugdhulpPlus, meest intensieve vorm van jeugdhulp met opname	
B3	opname intensieve behandelsetting	zwaardere behandeling met verblijf	
B4	gesloten behandelsetting	zwaardere behandeling gedwongen kader (jeugdbescherming of -reclassering)	
C1	gezinshuis	begeleid wonen in gezinshuis	
C2	begeleid zelfstandig wonen	begeleid zelfstandig wonen	
C3	beschermd wonen	veilig begeleid wonen doelgroep psychologische of psychosociale klachten	
D	daghulp	ondersteuning of behandeling gedurende de dag/een dagdeel	
E1	ambulante hulp	ondersteuning of behandeling op locatie zonder verblijf	sinds '23 deels lokaal
E2	opt-out	categorie als jeugdige en/of ouders geen toestemming hebben gegeven om informatie over de aard van de zorg te delen	
E3	laag frequente medicatie	medicatie toedienen	sinds '23 lokaal
I3	Landelijk Transitiearrangement (LTA)	landelijk ingekochte jeugdhulp voor uitzonderlijk aanbod	
F	crisishulp	direct beschikbare hulp bij crisis, kan zowel ambulant als met verblijf zijn	

3-3-2 wijze van contracteren

De GRJR koopt regionale jeugdhulp in. Voor het merendeel van de percelen contracteert de GRJR zelf aanbieders. Dit geldt niet voor de perceel I3, perceel F en bij subopdracht B2. Hier wordt op een andere manier ingekocht of bekostigd. De wijze van inkoop bij deze uitzonderingen is beschreven in het gele kader.

uitzonderlijke wijzen van inkoop bij enkele percelen

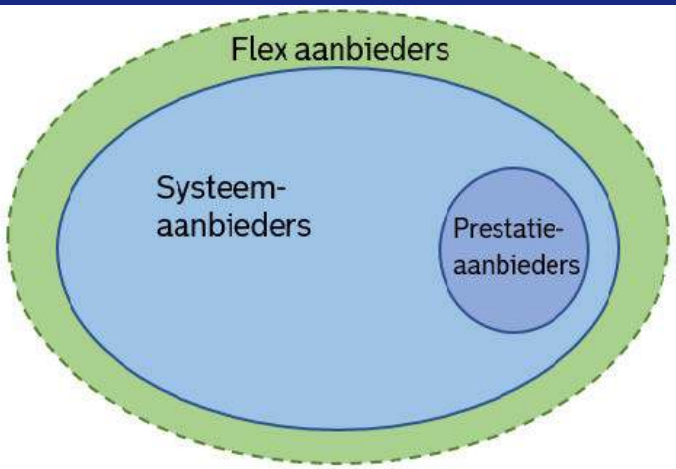
De percelen I3, F en subopdracht B2 zijn uitzonderingen op de meest gangbare manier van inkoop en bekostiging binnen de GRJR:

- I3 staat voor het Landelijk Transitiearrangement (LTA). Dit is jeugdhulp die zeer specialistisch is en niet (op een doelmatige en duurzame wijze) regionaal of lokaal kan worden ingekocht. Deze wordt, bij gebrek aan een ander bovenregionaal gremium dat jeugdhulp kan inkopen, ingekocht door de VNG voor alle gemeenten/jeugdhulpregio's.[42]
- Perceel F, crisishulp wordt niet gefactureerd op basis van een toewijzing. Het dient namelijk altijd beschikbaar te zijn en wordt daarom gefinancierd met zogenaamde 'beschikbaarheidsfinanciering'. Dit houdt in dat er voor het aantal plekken betaald wordt, ongeacht of deze allemaal bezet zijn.
- Het perceel B2 is JeugdhulpPlus, oftewel gesloten opname. De GRJR heeft dit met een apart contract ingekocht bij twee aanbieders.[43]

Voor de percelen A t/m E wordt er bij de inkoop gewerkt met verschillende soorten aanbieders. In 2018 en 2023 zijn hierin veranderingen geweest door vernieuwing van de inkoopcontracten. In het onderzoek is met name stilgestaan bij de situatie sinds 2023. Waar mogelijk en relevant zijn vergelijkingen gemaakt met de voorgaande inkoopperiode.

Sinds 1 januari 2023 heeft de GRJR contracten met drie verschillende soorten aanbieders: systeemaanbieders, prestatie-aanbieders en flex-aanbieders (figuur 3-2).

figuur 3-2: soorten aanbieders GRJR



Bron: Presentatie Hoofdlijnen Kadernota 2023 GRJR technische sessie, p. 13.

42 VNG, "Doorontwikkeling landelijke inkoop specialistische jeugdhulp," geraadpleegd op 3 december 2024, https://vng.nl/nieuws/doorontwikkeling-landelijke-inkoop-specialistische-jeugdhulp.

43 iHub en Schakenbosch.

systeemaanbieders
Van 2018 tot 2023 waren er vijftien 'hoofdaannemers', sinds 2023 zijn dit er zeven. Deze hoofdaannemers worden tegenwoordig 'systeemaanbieders' genoemd. Zij dienen alle zorg te kunnen leveren (hetzij zelf, hetzij met inzet van onderaanbieders). Systeemaanbieders hebben een prominente rol in het zorglandschap en dienen als 'partner' samen te werken met de gemeenten. De zeven systeemaanbieders dienen te zorgen voor een 'dekkend zorglandschap' voor de specialistische jeugdhulp; dit is exclusief forensische hulp.[44]

Met de gekozen structuur van minder systeemaanbieders werden meerdere doelen beoogd:[45]

- dat de systeemaanbieders gemakkelijk konden schakelen tussen hulpaanbod met of zonder bed, doordat zij alle zorg kunnen leveren.
- dat systeemaanbieders als strategisch partner van de GRJR konden fungeren door bijvoorbeeld actief mee te denken aan het oplossen van knelpunten in het zorglandschap.
- dat het bieden van hulp beter gegarandeerd wordt doordat er gewerkt wordt met minder partijen die alle zorg kunnen leveren.

prestatie-aanbieders
Jeugdhulp kan als onderdeel van een (voorwaardelijke) straf of maatregel worden opgelegd door een rechter aan iemand die een strafbaar feit heeft gepleegd. Dit wordt forensische jeugdhulp genoemd. Dit wordt aangeboden door prestatie-aanbieders. De GRJR heeft daarvoor acht prestatie-aanbieders gecontracteerd.[46] Prestatie-aanbieders kunnen zich inschrijven voor één of meerdere zorgpercelen. Dit betreft de percelen waarop forensische zorg wordt ingekocht; perceel B t/m E. Forensische jeugdhulp komt relatief weinig voor. Slechts 2,6% van de afgegeven toewijzingen op de percelen B-E was voor forensische jeugdhulp.[47]

flex-aanbieders
De GRJR heeft contracten met ongeveer twintig flex-aanbieders. Dit aantal kan nog toenemen (zie kader). Zij kunnen (tijdelijk) worden ingezet als systeem- of prestatieaanbieders geen ruimte hebben om de hulp tijdig te leveren.[48] Flex-aanbieders kunnen zich inschrijven voor perceel A tot en met E. Flex-aanbieders worden nauwelijks ingezet, zo blijkt uit een evaluatie van de GRJR.[49] Dit is opvallend omdat er wel wachttijden zijn. Flex-aanbieders worden vooral ingezet bij verblijfshulp (perceel C) en af en toe bij ambulante hulp (perceel E). De beschrijving van de inzet van flex-aanbieders wordt verduidelijkt via een werkinstructie.[50]

44 GRJR, *Eerste Bestuursrapportage 2023 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond Versie: Algemeen Bestuur 7 juli 2023* (2023), p. 10; GRJR, "Beschrijvend Document Systeem aanbieders," [versie 1.2 7 december 2021] p. 11, 27 augustus 2024.

45 GRJR, *Inkoopstrategie 2023 GR Jeugdhulp Rijnmond* (16 april 2021), p. 19.; interview ambtenaar GRJR.

46 GRJR, *Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond 2023* (22 december 2023), p. 38.

47 Op de percelen B-E waren er in totaal in 2023 bijna 15.000 toewijzingen. In 2023 waren 348 toewijzingen voor forensische zorg afgegeven voor 290 jeugdigen, er kan sprake kan zijn van een combinatie van percelen. Veruit de meeste toewijzingen voor forensische zorg betreffen ambulante hulp (perceel E). In 2024 is het toegenomen naar 3,8%. Bron: GRJR, *Jaarstukken 2023* (12 juli 2024); ambtelijk wederhoor.

48 Met tijdigheid wordt gedoeld op de binnen de in het contract bepaalde treeknormen. Bron: GRJR, "Beschrijvend Document Open House Flexaanbieders," [versie 1.0, 22 juli 2022] p. 14, 27 augustus 2024; GRJR, *Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond 2023*, p. 9.

49 GRJR, "Evaluatie flexaanbod," Dagelijks Bestuur GRJR (brief, 26 juni 2024).

50 interview ambtenaar GRJR; GRJR, "Evaluatie flexaanbod," Dagelijks Bestuur GRJR (brief, 26 juni 2024).

inkoop flex-aanbieders
De flex-aanbieders zijn 'open house' ingekocht. Bij open house inkoop kan een aanbieder die nog niet gecontracteerd is gemakkelijk tussentijds toetreden. Bij de GRJR kan het aantal flex-aanbieders dus toenemen na verloop van tijd.[51] Recent heeft de GRJR via een open house procedure enkele extra flex-aanbieders gecontracteerd.[52]

onderaanbieders
Naast de voorgaande drie soorten gecontracteerde zorgaanbieders worden er ook aanbieders ingezet waar de GRJR geen contract mee heeft. Dit betreft onderaanbieders. Zij worden ingezet door aanbieders die wel door de GRJR gecontracteerd zijn. Dit kan bijvoorbeeld als een systeemaanbieder een specifiek type zorg niet zelf in huis heeft.[53]

In hoeverre de GRJR in contact staat met onderaanbieders verschilt. De GRJR spreekt onderaannemers alleen indien er signalen zijn over bijvoorbeeld fraude of problemen. Gesprekken vinden dan samen de betrokken systeemaanbieder of prestatie-aanbieder plaats. Onderaanbieders staan dus op afstand van de GRJR, omdat zij geen contract hebben met de GRJR. De GRJR heeft niet direct grip op de (geleverde prestaties van) onderaanbieders doordat de verantwoordelijkheid belegd is bij systeemaanbieders. De GRJR bespreekt problemen met (onder)aanbieders in contractgesprekken, maar dient er verder vanuit te gaan dat zij signalen ontvangt via systeemaanbieders.[54]

3-3-3 ervaringen wijze van contracteren

aantal systeemaanbieders
In de voorgaande paragraaf is beschreven dat de wijze van inkoop is veranderd. Zo waren er voorheen vijftien hoofdaannemers en zijn er sinds 2023 zeven systeemaanbieders. Reden voor de verandering waren enkele knelpunten in de vorige werkwijze. Zo werd geconstateerd dat er voorheen gezamenlijke verantwoordelijkheid miste waardoor jeugdigen niet altijd de meest passende zorg ontvingen.[55] Ook werd voor 2023 wel eens gesproken over het 'rondpompen' van jeugdigen, waarin een aanbieder aangaf dat een jeugdige niet in zijn opdracht paste en daarmee de verantwoordelijkheid van zich afschoof.[56] Dat mag in de nieuwe structuur niet meer, doordat systeemaanbieders gezamenlijk verantwoordelijk zijn en een systeemaanbieder in principe alle soorten hulp moet kunnen leveren.

Uit interviews met de zeven systeemaanbieders blijkt dat zij de onderlinge samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het hebben van een dekkend zorglandschap als overwegend positief ervaren. Systeemaanbieders vinden dat er met zeven partijen makkelijker samengewerkt kan worden dan met meer

51 Interview ambtenaar GRJR; N. Uenk et al., *Onderzoek naar de effecten van open house op jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning* (2024), p. 21; GRJR, "Beschrijvend Document Open House Flexaanbieders," [versie 1.0, 22 juli 2022] p. 32, 27 augustus 2024.

52 GRJR, *Agendapost Openzetten Open House-inkoop van flexaanbod,* 23 oktober 2024.

53 Interview aanbieder.

54 Informatie GRJR ambtelijk wederhoor.

55 GRJR, *Inkoopstrategie 2023 GR Jeugdhulp Rijnmond*, p. 28.

56 Interview ambtenaar GRJR.

aanbieders.[57] De keuze voor minder aanbieders maakt de overleggen compacter. De verantwoordelijkheid kan ook als 'zwaar' worden ervaren. Ook heeft de werkwijze met systeemaanbieders ervoor gezorgd dat zij actief met elkaar samenwerken, ondanks dat het geen onderdeel van het contract is.[58]

Het verlagen van aantal hoofdaanbieders/systeemaanbieders is een bekende maatregel in Nederland. In onderzoek van AEF (2020) is beschreven dat verondersteld wordt dat minder aanbieders leidt tot voordelen. Uit onderzoek blijkt echter dat meerdere veronderstelde voordelen door het beperken van het aantal contractpartners waarschijnlijk niet gerealiseerd worden (zie kader).[59]

veronderstelde voordelen door minder contractpartners
Uit onderzoek van AEF (2020) blijkt dat meerdere veronderstelde voordelen door het beperken van het aantal contactpartners waarschijnlijk niet behaald worden. Zo herkenden zowel Nederlandse gemeenten als aanbieders niet dat het beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders leidt tot partnerschap. Ook werden er door het beperken van het aantal contractpartners geen kosten bespaard op contractmanagement, en de administratieve lasten vielen juist hoger uit door het hoge aantal onderaanbieders. Ook heeft het beperken van het aantal contractpartners niet geleid tot betere administratie of kostenbesparingen.[60] Deze bevindingen zijn gebaseerd op landelijk onderzoek.

zicht op onderaanbieders
Systeemaanbieders zijn volledig verantwoordelijk en aansprakelijk voor het gebruik van onderaannemers. Systeemaanbieders dienen daarom zicht te houden op onderaanbieders, zoals beschreven in paragraaf 3-3-2. Het merendeel van de systeemaanbieders geeft aan dat het verkrijgen van inzicht en dus het houden van grip op onderaanbieders uitdagend is.[61] Hoe meer onderaanbieders er zijn, hoe minder beheersbaar het wordt. Grip houden kan volgens een systeemaanbieder alleen als daarvoor meerdere mensen aangesteld worden. Systeemaanbieders kunnen bijvoorbeeld een contractmanager aantrekken om grip te houden op de onderaanbieders. Sommige systeemaanbieders doen dit al.[62] Het verminderen van het directe aantal contractpartners in 2023 leidt tot een verschuiving in het zicht houden op aanbieders van de GRJR naar de zorgaanbieders.[63]

3-3-4 mogelijke bekostigingsmethoden

Eén van de instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben om te sturen op jeugdzorg is de keuze voor de wijze van bekostiging. De bekostigingsmethode is een belangrijk instrument om de inspanningen van de zorgaanbieder te sturen. Iedere methode heeft zo zijn eigen prikkels. Er zijn in 2015 drie verschillende uitvoeringsvarianten ontwikkeld voor het sociaal domein:[64]

57 Interviews aanbieders.

58 Interview ambtenaar GRJR.

59 Andersson Elffers Felix, *Stelsel in groei: Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg* (Utrecht, 2020).

60 Interview aanbieder.

61 Focusgroep systeemaanbieders; interviews aanbieders.

62 Interview ambtenaar GRJR.

63 Interview ambtenaar gemeente.

64 Zorginstituut Nederland, *Handreiking Uitvoeringsvarianten iWmo en iJw: Voor gemeenten en zorgaanbieders, ter ondersteuning bij de keuze voor en implementatie van uitvoeringsvarianten* (2017), https://vng.nl/publicaties/handreiking-uitvoeringsvarianten-iwmo-en-ijeugdwet.

- de *inspanningsgerichte bekostigingsvariant* (ook wel PxQ-bekostiging genoemd). Bij inspanningsgerichte financiering is er een prijs per product afgesproken. De prijs wordt dan bepaald door de prijs van het product (een type zorg) te vermenigvuldigen met de hoeveelheid bestede tijd. Bij PxQ-financiering wordt er dus betaald voor het daadwerkelijk aantal bestede uren. Er wordt bij deze methode verantwoord op basis van inspanning.
- de *resultaatgerichte bekostigingsvariant* (ook wel outputgerichte bekostiging genoemd). Hierbij is er een afspraak tussen gemeente en zorgaanbieder over het te behalen resultaat en wordt daarop bekostigd. De manier waarop dit resultaat wordt behaald, is niet vastgelegd. Er wordt dus niet betaald voor het aantal bestede uren.
- de *taakgerichte bekostigingsvariant* (ook wel lumpsum bekostiging genoemd). Hierbij krijgen zorgaanbieders een vast budget voor het uitvoeren van specifieke taken voor een specifieke populatie (bijvoorbeeld een wijk of doelgroep). Er vindt geen afrekening op inzet van hulpverleners plaats, mogelijk wel een verrekening naar gelang het gebruik van een voorziening.[65]

Als onderdeel van de hervormingsagenda zijn gemeenten/regio's met taakgerichte en inspanningsgerichte bekostiging vergeleken, vooral op doelmatigheid en administratieve belasting. Uit dat onderzoek naar bekostigingsmethodes in de praktijk blijkt dat binnen de beide varianten iedere gemeente/regio taken weer anders uitvoert. De uitvoering is onderling zo verschillend dat het lastig is om beide varianten te vergelijken. Hierdoor is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid ervan in het algemeen en de bijkomende administratieve lasten in het bijzonder.

De inspanningsgerichte bekostiging is al jaren de meest gebruikte vorm door gemeenten. Wel is een teruggang in het gebruik te zien. In 2023/2024 was het gebruik 47%, een forse afname ten opzicht van 2020/2021 toen het nog op 68% lag. De resultaatgerichte variant steeg van 25% naar 35%. Taakgerichte bekostiging steeg van 7% naar 15%.[66]

3-3-5 wijze van bekostiging GRJR

Voorheen werd binnen de GRJR 'inspanningsgericht' ingekocht.[67] Sinds 2018 wordt er binnen de GRJR resultaatgericht ingekocht met het 'arrangementenmodel'. Het arrangementenmodel is een vorm van resultaatgerichte inkoop. Er wordt namelijk besloten wat er bereikt moet worden, niet hoe de hulp wordt uitgevoerd. Nadat in een behandelplan is vastgelegd wat het gewenste resultaat is, bepaalt de aanbieder dus 'hoe' de hulp wordt vormgegeven.[68] De financiering is gericht op verwezenlijking van het beoogde resultaat. Per afgegeven arrangement komt een weekbudget beschikbaar.[69] De aanbieder kan zelf vormgeven hoe dit budget besteed wordt. De opbouw van het arrangement is in bijlage 5 weergegeven.

65 D. Pasman & N. Uenk, *Uitvoeringsvarianten* (PPRC, 2024).

66 D. Pasman & N. Uenk, *Uitvoeringsvarianten*.

67 Begeleidingsgroep Raadscommissie Zorg, Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport, gemeenteraad Rotterdam, *Een kind is geen kavel: De praktijk van specialistische en forensische jeugdhulp in Rotterdam* (20 november 2019), p. 6; GRJR, "Jaarstukken 2016, gewijzigde begroting 2017 en ontwerpbegroting 2018," gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten GRJR, (brief, 20 april 2017), p. 62.

68 Interview aanbieder.

69 GRJR, *Afwegingskader Arrangementenmodel* (december 2022), p. 20.

doelen arrangementenmodel

Met de introductie van het resultaatgerichte arrangementenmodel in 2018 werden meerdere doelen beoogd:

- Betere focus op resultaat van de zorg door te bekostigen op het bereiken van het beoogde resultaat.[70]
- Meer ruimte voor aanbieders en professionals voor het 'hoe' in het vormgeven van hulp.[71]
- Ruimte bieden aan professionals om integraal hulp aan de jeugdige en het gezin te leveren (bijvoorbeeld zowel behandeling van de jeugdige als begeleiding van het gezin).[72]
- Het stimuleren van maatwerk.[73]
- Het werk voor professionals, zoals betaling en verantwoording, overzichtelijker en eenvoudiger maken.[74]

realisatie doelen in de praktijk

Een belangrijk doel is meer gerichtheid op het resultaat van de zorg. Op regionaal niveau is geen monitoringssysteem opgezet om de resultaten te meten.[75] Er is alleen een grove indicatie van de zorgduur bekend.[76] In de regio is afgesproken dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor sturing op persoonsniveau. De afspraak is dat de GRJR zich richt op monitoring van contracten en de ontwikkelingen op de percelen. Of het gekozen model leidt tot betere gerichtheid op resultaten van zorg is dus niet vast te stellen.

Doordat er in ondersteuningsplannen wordt bepaald wat het beoogde resultaat is, krijgen aanbieders meer ruimte in het vormgeven van de hulp dan voorheen.[77] Dit doel is dus behaald.

Ook de doelen maatwerk en ruimte voor integrale hulp lijken te zijn behaald. Volgens systeemaanbieders is er meer ruimte voor maatwerk bij het arrangementenmodel dan bij PxQ.[78] Soms zijn combinaties van jeugdhulp nodig, zoals daghulp en therapie. Met het arrangementenmodel kunnen zulke combinatie-opdrachten makkelijker samengesteld en sneller aangeboden worden dan in regio's met een andere systematiek. Ook wordt maatwerk gestimuleerd omdat er ruimte is voor de 'hoe'. Aanbieders zijn niet gebonden aan een 'productcatalogus', zoals bij PxQ, en kunnen dus alles aanbieden wat ze in huis hebben.[79]

Het doel om de administratie te vereenvoudigen lijkt niet te zijn behaald. Systeem- en eventuele onderaanbieders zijn gewend aan facturatie op basis van PxQ omdat dat

70 GRJR, "Jaarstukken 2016, gewijzigde begroting 2017 en ontwerpbegroting 2018," p. 6; interview ambtenaar gemeente.

71 GRJR, "Jaarstukken 2016, gewijzigde begroting 2017 en ontwerpbegroting 2018," p. 6; interview ambtenaar gemeente.

72 Gemeente Rotterdam, "voortgang jeugdhulp," gemeenteraad Rotterdam (wethoudersbrief, 19bb14785, 17 april 2019); GRJR, "Jaarstukken 2016, gewijzigde begroting 2017 en ontwerpbegroting 2018," p. 6.

73 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Regio Rijnmond Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd vervolgtoezicht* (Utrecht, 2021), p. 8.

74 Gemeente Rotterdam Onderzoek en Business Intelligence, *Jeugdstelsel in de groei: 3e meting evaluatie Rotterdams Jeugdstelsel* (2019), p. 48; GRJR, "Jaarstukken 2016, gewijzigde begroting 2017 en ontwerpbegroting 2018," p. 6.

75 Interview ambtenaar gemeente.

76 Focusgroep systeemaanbieders; interview ambtenaar gemeente; interview ambtenaar GRJR.

77 Interview ambtenaar gemeente; interview aanbieder.

78 Focusgroep systeemaanbieders.

79 Focusgroep systeemaanbieders.

model het meest gangbaar is in Nederland (zie 3-3-4). De administratieve taken lijken in Rijnmond door het arrangementenmodel ook hoger te zijn dan in andere regio's, volgens een systeemaanbieder.[80] De invulling van het arrangementenmodel wordt ook als complex ervaren door gebruikers.[81] Zo is het samenstellen van een arrangement niet eenvoudig doordat de beoogde geformuleerde resultaten onduidelijk zijn.[82] Dit geldt ook voor de indeling in zogenaamde 'intensiteitstreden'. Hiermee wordt aangegeven hoe intensief de inzet van jeugdhulp is (van beperkte tot intensieve inzet). De GRJR is voornemens om te verduidelijken wanneer welke intensiteitstrede van toepassing is in het afwegingskader voor professionals.[83]

beoordeling invulling arrangementenmodel

Uit een focusgroep met de zeven systeemaanbieders blijkt dat de meeste systeemaanbieders een voorkeur hebben voor inkoop via het arrangementenmodel.[84] Aanbieders krijgen van gemeenten (veel) vragen over de inhoud en efficiëntie van de werkzaamheden die zij uitvoeren.[85] Door dergelijke vragen ervaren systeemaanbieders minder vertrouwen vanuit gemeenten. De bezuinigingsopgave versterkt waarschijnlijk de hoeveelheid vragen die aanbieders krijgen. Het lijkt voor systeemaanbieders alsof er gewerkt wordt met het arrangementenmodel, maar met een PxQ-verantwoording. Systeemaanbieders ervaren wel goed inhoudelijk contact met de GRJR waarin ze zich gehoord voelen, maar nog niet met de gemeenten zelf.[86]

Gemeenten ervaren beperkt inzicht in de geboden hulp. Het is voor hen niet inzichtelijk welke jeugdhulp wordt ingezet en wat het resultaat daarvan is.[87] Hierdoor wordt weinig grip ervaren. De rekenkamer merkt op dat de huidige invulling van het arrangementenmodel beperkt zicht geeft op de uitvoering en resultaten van geleverde zorg.

3-3-6 subsidiering GI's en Veilig Thuis

Onderdeel van de inkooptaak van de GRJR is subsidiëring van de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond. Sinds 1 januari 2024 zijn er drie GI's met een directe subsidierelatie met de GRJR. Voor die tijd was één van de GI's, de William Schrikker Stichting, een onderaannemer van Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond.

De GRJR subsidieert de GI's voor de uitvoering van de wettelijke taken en afgesproken aanvullende taken. In de beschikkingen liggen afspraken vast over prestatie-indicatoren. De organisaties rapporteren periodiek en voeren gesprekken over de voortgang met de GRJR. Voor de subsidiering wordt een financieel kader afgesproken op basis van de te verwachten ontwikkeling.[88]

80 Interview systeemaanbieder.

81 Interview ambtenaar GRJR; interview ambtenaar gemeente.

82 Interview ambtenaar GRJR.

83 Interviews ambtenaren GRJR; GRJR, "Pakket aan kostenbesparingsmaatregelen GRJR," gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten GRJR (brief, 5 maart 2024).

84 Focusgroep systeemaanbieders.

85 Focusgroep systeemaanbieders.

86 Focusgroep systeemaanbieders.

87 Interview ambtenaar gemeente; interview ambtenaar GRJR.

88 GRJR, "Voorlopige jaarstukken 2024," 11 april 2025.

Ook Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond wordt via een subsidie gefinancierd. De subsidie wordt verstrekt voor wettelijke en niet-wettelijke taken. De totale subsidie bestaat uit een combinatie van diensten die met PxQ wordt gefinancierd en diensten waarvoor een bepaald subsidiebedrag wordt verleend.[89]

3-3-7 invulling rollen GRJR inkoop

De GRJR heeft twee rollen die raken aan de taak om zorg in te kopen (zie paragraaf 3-2-1). De eerste (inkoop)rol wordt ook wel aangeduid als het sturing geven aan het zorglandschap op regionaal niveau. Het gaat dan primair over het aanbesteden en inkopen van een passend aanbod van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Nadat contracten zijn afgesloten, spitst deze rol zich toe op het realiseren van aanpassingen in het aanbod. In de contracten zijn zogeheten ontwikkelopdrachten geformuleerd. Ook maakt de GRJR afspraken met aanbieders over lacunes in het zorgaanbod. Waar nodig zet de GRJR aanvullende aanbestedingen uit, zoals voor uitbreiding van het aantal flex-aanbieders. Met gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond zijn subsidieafspraken gemaakt.

De invulling van de tweede rol van de GRJR als contractmanager is beschreven in paragraaf 4-4. Het gaat dan vooral over het afsluiten van contracten en handhaven van afspraken met aanbieders en het maken van subsidieafspraken en toetsen van die afspraken met de GI's en Veilig Thuis.

in het kort

- Een kerntaak van de GRJR is het inkopen van regionale jeugdhulp.
- Sinds 2023 heeft de GRJR contracten met drie verschillende soorten aanbieders: systeemaanbieders, prestatie-aanbieders en flex-aanbieders. De zeven systeemaanbieders zijn samen verantwoordelijk voor een dekkend zorglandschap. Prestatie-aanbieders worden ingezet bij forensische hulp. Flex-aanbieders worden nauwelijks ingezet.
- Systeemaanbieders ervaren dat er door het verkleinen van het aantal systeemaanbieders sinds 2023 beter wordt samengewerkt.
- Onderaanbieders kunnen door gecontracteerde aanbieders worden ingezet. Systeemaanbieders hebben de verantwoordelijkheid over de door hen ingeschakelde onderaanbieders. De GRJR heeft zelf geen direct contract met onderaanbieders. De GRJR heeft beperkt zicht op welke onderaanbieders worden ingezet. Hierdoor heeft de GRJR geen grip op deze onderaanbieders. Ook voor de inhurende zorgaanbieder kan het houden van grip op onderaanbieders uitdagend zijn.
- Gemeenten kunnen op drie manieren de afspraken met zorgaanbieders financieren: door inspanningsgerichte bekostiging (ook wel PxQ-bekostiging genoemd), door resultaatgerichte bekostiging (ook wel outputgerichte bekostiging genoemd) en door taakgerichte bekostiging (ook wel lumpsum bekostiging genoemd).
- Iedere bekostigingsvariant heeft voor- en nadelen. Welke bekostigingsvariant het meest doelmatig is, heeft onderzoek naar de praktijk nog niet kunnen bevestigen.
- De GRJR financiert jeugdhulp 'resultaatgericht' met het arrangementenmodel sinds 2018.
- De beoogde doelen bij de invoering van het arrangementenmodel zijn gedeeltelijk behaald. Zo is er ruimte voor maatwerk en is er meer ruimte voor aanbieders om de manier van hulpverlening vorm te geven. De administratie lijkt echter niet vereenvoudigd te zijn. Een belangrijk doel is meer gerichtheid op het resultaat van de zorg. Op regionaal niveau is geen monitoringssysteem opgezet om de resultaten te meten. Of het gekozen model leidt tot betere gerichtheid op resultaten van zorg is dus niet vast te stellen.

89 GRJR, "Voorlopige jaarstukken 2024," 11 april 2025.

- Met name bij de inkooprol zijn verwachtingen over de GRJR hoger dan dat in de praktijk kan worden geboden.
- Onderdeel van de inkooptaak van de GRJR is subsidiëring van drie gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond.

3-4 taak bevorderen overleg

De GRJR heeft twee hoofdtaken; het inkopen van bovenlokale jeugdhulp en het bevorderen van overleg. Deze paragraaf gaat in op het bevorderen van overleg.

3-4-1 opzet overlegstructuur

Het gezamenlijk overleg is door de GRJR vormgegeven in formele en informele overlegstructuren. Formeel wil zeggen dat het binnen de juridische governance van de GRJR valt, ofwel het proces van besluitvorming van de GRJR. Informeel houdt in dat het niet binnen de juridische governance van de GRJR valt en daarmee hebben de overleggen dus geen formele beslissingsbevoegdheid. In de verschillende overleggen wordt beleid afgestemd, kennis en expertise gedeeld en worden gezamenlijke projecten en initiatieven georganiseerd.

Een onderwerp dat rijp is voor besluitvorming volgt een vaste ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocedure.[90] In de GR (artikel 21, lid 5) staat het Ambtenaren Overleg Jeugd (AOJ) genoemd als overlegorgaan als het gaat om afstemming van alle stukken die naar het Dagelijks Bestuur (DB) en Algemeen Bestuur (AB) gaan. De ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocedure is als volgt opgebouwd:

1 afstemming in het controllersoverleg;
2 afstemming in het AOJ;
3 goedkeuring controller;
4 goedkeuring secretaris;
5 goedkeuring of besluitvorming DB;
6 besluitvorming AB.

In de onderstaande tabel zijn de genoemde overleggen binnen de GRJR nader toegelicht.

90 GRJR, "Handboek samenwerking mei 2022," 11 juli 2023.

tabel 3-2: overleggen besluitvormingsproces GRJR

overleg	status	deelnemers	inhoud overleg
Algemeen Bestuur (AB)	Formeel	13 jeugdwethouders	Sturen op de kaders van de uitvoering
Dagelijks Bestuur (DB)	Formeel	Vertegenwoordiger (jeugdwethouder) uit iedere subregio, 5 leden	Bepaalt welke stukken/agendaposten rijp zijn voor agendering in het AB. Verder houdt het DB toezicht op uit te voeren besluiten van het AB. Daarnaast heeft het DB mandaat voor een aantal besluiten
Ambtenaren Overleg Jeugd (AOJ)	Formeel	Beleidsadviseurs vanuit de 13 gemeenten en de GRJR	Strategisch meedenken met ontwikkelingen en inhoudelijke afstemming onderling, o.a. regionaal/lokaal beleid
Directeurenoverleg (DO)	Formeel	Directeuren/ managers Jeugd van de 13 gemeenten en de GRJR	Adviseert (evt. op verzoek van de secretaris-directeur GRJR) bij onderwerpen die invloed hebben op de bedrijfsvoering of strategische keuzes van gemeenten
Controllersoverleg (CO)	Informeel	Controllers van de 13 gemeenten en de GRJR	Overleg over financiële aspecten van stukken die naar bestuurlijke overleggen gaan

andere overleggen

Naast de formele besluitvormingsstructuur binnen de GRJR zijn er diverse overleggen met gemeenten, zorgaanbieders, gesubsidieerde instellingen en bovenregionale partijen. In het Handsboek Samenwerking GRJR zijn ruim 42 overleggen beschreven. Enkele belangrijke overleggen zijn:

- Regio Rijnmond Jeugd Overleg (RRJO): overleg van GRJR met zorgaanbieders over voorgenomen besluiten en beleid;
- Zorglandschapstafel (ZLT): overleg van zorgaanbieders, GI's, opdrachtcoördinatoren en medewerkers van de GRJR en gemeenten over het gehele zorglandschap;
- verschillende overleggen gericht op Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond;
- verschillende overleggen gericht op de gecertificeerde instellingen;
- een formele bovenregionale overlegstructuur over de besteding van de landelijk toegekende middelen voor af-/ombouw gesloten jeugdhulp en opbouw van alternatieve zorgvormen;[91]
- specifieke overlegstructuren voor programma's Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en voor de regionale bestuursopdracht Kostenbeheersing (RBOK).

3-4-2 ervaringen overlegstructuur

De GRJR biedt een platform voor overleg met alle samenwerkingspartners, zoals systeemaanbieders, GI's en gemeenteambtenaren. Uit de interviews blijkt dat respondenten de aanwezigheid van een overlegstructuur waarderen. Buiten de GRJR zijn er namelijk geen gremia om als samenwerkingspartners gezamenlijk te spreken over bepaalde thema's. Overleg blijft dan toch vooral beperkt tot één-op-één overleg in plaats van alle partners bij elkaar.

91 Het gaat om verschillende specifieke uitkeringen (SPUK's).

Door de deelnemers aan de formele overlegstructuur (de cyclus van Ambtenaren Overleg Jeugd (AOJ) naar AB) wordt het geheel aan overleggen en bijbehorende documenten wel als belastend ervaren. De geagendeerde stukken moeten door de betrokkenen vaak meermaals worden voorbereid, meestal met hier en daar een kleine aanpassing per overleg. Tijdens de door de rekenkamer geobserveerde overleggen is meerdere keren een opmerking gemaakt over de grote hoeveelheid stukken.[92] Wel lijkt het voor alle samenwerkingspartners helder wat van hen wordt verwacht tijdens de formele overlegstructuur. In de observaties ziet de rekenkamer dan ook dat sprake is van een goede structuur waarbinnen alle aanwezigen actief worden uitgenodigd om hun inbreng te delen. De overleggen worden verder strak voorgezeten wat bijdraagt aan een goed verloop.[93]

Hoewel in het overleg aandacht is voor ieders inbreng, voelt niet iedere gemeente zich even goed gehoord. In het Handboek Samenwerking GRJR is opgenomen dat tijdens besluiten wordt gestreefd naar consensus.[94] Indien geen sprake is van consensus, komt het aan op stemverhoudingen.[95] In het AB krijgen wethouders die een grote gemeente vertegenwoordigen (meer dan 10.000 inwoners onder de 18 jaar) extra stemmen (één stem per 10.000 met een maximum van 13 stemmen).[96] Ondanks het streven naar consensus, wordt door gemeenten verschil in invloed ervaren. Zo stelt een ambtenaar: “Hoe groter, hoe meer impact en invloed je hebt.”[97] Soms staat de wens van een individuele gemeente bijvoorbeeld haaks op een besluit dat vanuit de (sub)regio wordt gemaakt in een DB of AB aangezien hier toch vooral het algemeen belang wordt behartigd.

informele overlegstructuur

Naast de formele structuur zijn er ook informele overleggen. De rekenkamer heeft een aantal van deze overleggen geobserveerd. Het gaat om het Controllersoverleg (CO), Bedrijfsvoeringsoverleg (BVO), Programmateam en de Zorglandschapstafel (ZLT). In deze overleggen vindt informatie-uitwisseling plaats en kunnen signalen worden afgegeven. Beslissingen worden niet genomen.

De geobserveerde informele overleggen verlopen minder soepel dan de formele overleggen. Dit speelt met name bij de Zorglandschapstafel. Het valt op dat hier regelmatig veel partijen afwezig zijn. Dit leidt ertoe dat een actueel onderwerp wordt verplaatst naar een volgend overleg. Vooral valt op dat sleutelpartijen afwezig zijn op momenten dat het over hun inbreng gaat. De afwezigheid van zo’n partij leidt tot onvrede bij andere samenwerkingspartners.[98]

Geïnterviewden geven aan dat het gesprek in deze overleggen en dan met name bij het ZLT, nog te veel aan de oppervlakte blijft en de inhoudelijke discussie uitblijft. Ook blijkt er verschil van inzicht over het doel van overleggen. In het Handboek Samenwerking is voor ieder overleg een doel en daarbij passende inhoud vastgelegd (zie tabel 3-3), maar geïnterviewden hebben regelmatig andere verwachtingen.

92 Observaties formele overleggen.

93 Observaties formele overleggen.

94 GRJR, “Handboek samenwerking mei 2022,” 11 juli 2023.

95 Behalve als er unanimiteit geldt voor specifieke onderwerpen die in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen.

96 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 8.

97 Interview ambtenaar gemeente.

98 Observaties informele overleggen.

Meerdere geïnterviewden wijzen er op dat de GRJR nog zoekende is naar een goede vorm voor het ZLT (zie kader).[99]

Zorglandschapstafel (ZLT)
De geobserveerde ZLT-overleggen verlopen volgens de rekenkamer minder soepel dan de formele overleggen.[100] Het lukt bij dit overleg meestal niet om alle agendapunten te behandelen. Dit kan ermee te maken hebben dat dit het enige overleg uit de overlegstructuur is waarin alle samenwerkingspartners gezeteld zijn, die allen hun eigen inbreng (willen) hebben. Het voorzitterschap in dit overleg is ook minder strak vergeleken met andere overleggen. In de interviews met de rekenkamer wordt bovendien aangegeven dat er geen inhoudelijke discussies worden gevoerd. Bijvoorbeeld wanneer (dashboard)data tijdens een overleg van de ZLT wordt besproken, gaat het gesprek over de juistheid van de cijfers. Aanbieders geven verschillende keren aan dat de door de GRJR gepresenteerde cijfers niet kloppen. Door deze discussie blijft het gesprek over de interpretatie van de cijfers uit.

In het ZLT worden alle percelen (vormen van jeugdhulp) besproken. Eerder was het overleg per perceel georganiseerd. De meningen over deze opzet zijn verdeeld: een deel van de betrokkenen vindt het logisch, maar een ander deel ervaart de huidige opzet als te generiek.[101] De opbrengst van het overleg wordt nog als te beperkt ervaren.

3-4-3 overige contactmomenten

Naast de formele en informele overleggen zijn er ook andere contactmomenten. De GRJR spreekt gemeenten, systeemaanbieders, prestatie-aanbieders en gecertificeerde instellingen allemaal in aparte overleggen, zoals tijdens contractgesprekken (zie ook paragraaf 4-4-3).

Ook hebben de systeemaanbieders een collectief overleg waarin het zorgdragen voor een dekkend zorglandschap voorop staat. De keuze voor minder systeemaanbieders heeft de onderlinge samenwerking geïntensiveerd en samenwerking vergemakkelijkt (zie 3-3-3).[102]

Ook de drie gecertificeerde instellingen hebben onderling overleg. Voorheen was Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR) regiehouder en William Schrikker Stichting (WSS) en Leger des Heils waren onderaannemers. Nu alle GI's zelfstandig zijn gecontracteerd door de GRJR wordt een meer gelijkwaardige verhouding ervaren. De GI's bestempelen hun onderlinge contact nu als beter dan voorheen. Onderling worden bijvoorbeeld casussen zo nu en dan overgenomen van elkaar.[103]

99 Interviews ambtenaren en aanbieders.
100 Observaties informele overleggen.
101 Focusgroep systeemaanbieders; interview ambtenaar GRJR; interview aanbieder.
102 Interviews aanbieders.
103 Interviews gecertificeerde instellingen.

in het kort

- Voor besluitvorming en overleg is een formele en informele overlegstructuur ingericht.
- Het door de GRJR georganiseerde formele overleg is goed gestructureerd en de uitvoering verloopt gestroomlijnd. Aandachtspunt is de grote hoeveelheid stukken en de belasting van alle overleggen gezamenlijk.
- Geobserveerde informele overleggen verlopen minder soepel dan de formele. De overleggen komen regelmatig niet toe aan het beoogde doel. Dit speelt vooral bij de Zorglandschapstafel.
- Partijen hebben ook onderling overleg zonder dat de GRJR aan tafel zit. Systeemaanbieders, prestatie-aanbieders en gecertificeerde instellingen hebben ieder een eigen onderling overleg. Het onderling contact is geïntensiveerd en verbeterd.

3-5 rol opsteller sturingsinformatie

De GRJR heeft meerdere rollen, waaronder de rol van opsteller van sturingsinformatie. Deze rol is niet uitgewerkt en formeel vastgelegd (zie paragraaf 3-2-1). De GRJR is voor de invulling van deze taak afhankelijk van gemeenten. Zij doen de administratieve afhandeling van toewijzingen en goedgekeurde declaraties en dienen vervolgens gegevens aan te leveren waarmee de GRJR de sturingsrol moet invullen (zie kader). Wat binnen die rol precies van de GRJR (en gemeenten) verwacht mag worden is niet duidelijk. Tegelijkertijd zijn alle betrokkenen het er over eens dat de GRJR de enige partij is die de positie heeft om analyses te maken van regionale ontwikkelingen en hier duiding aan te geven.[104]

verstrekker van sturingsinformatie

De GRJR kan informatie samenbrengen op basis van gemeentelijke facturatiegegevens. Daarnaast ontvangt de GRJR van aanbieders ook 'productieverantwoordingen'. Dit is voor de GRJR nodig, omdat de informatie van gemeenten lange tijd niet voldeed. Met de gegevens van aanbieders kan een inschatting worden gemaakt van de mate waarin sprake is van achterstanden in de gemeentelijke gegevens.[105]

De GRJR heeft sinds 2021 een 'dashboard' waarin gegevens staan die gemeenten en aanbieders aanleveren. Gemeenteambtenaren kunnen hier toegang toe krijgen. Hierin staat onder meer informatie over toewijzingen, wachttijden en kosten.[106]

Meerdere gemeenteambtenaren constateren dat de sturingsinformatie vanuit de GRJR verbeterd is in de afgelopen jaren.[107] De GRJR informeert gemeenten onder meer via een dashboard. Deze wijze van informeren vinden gemeenteambtenaren prettig.[108] Tegelijkertijd hebben meerdere gemeenten ook een eigen dashboard of monitoringsysteem en benutten deze eerder dan het dashboard van de GRJR.[109] Dit heeft meerdere redenen:

104 Interviews aanbieders.
105 Interview ambtenaar GRJR.
106 Interview ambtenaar GRJR.
107 Interview ambtenaar gemeente.
108 Interview ambtenaar gemeente; interview ambtenaar GRJR.
109 Interviews ambtenaren gemeente.

- Het ontbreken van mogelijkheden om te vergelijken met andere gemeenten. Hiervoor zouden ambtenaren de gegevens van andere gemeenten moeten kunnen inzien. Het is op dit moment alleen mogelijk voor een gemeenteambtenaar om op totaalniveau financiële informatie van andere gemeenten in te zien. De gedetailleerde informatie wordt niet gedeeld.[110]
- Sommige gemeenten herkennen de cijfers in het dashboard niet. Deze cijfers verschillen met de gegevens die zij aanleveren voor het dashboard. Door de GRJR wordt hieraan gewerkt.[111]
- Het dashboard bevat alleen informatie over regionale jeugdhulp die via de GRJR is ingekocht. Het bevat dus geen informatie over lokale hulp en specialistische hulp die gemeenten zelf inkopen.[112]

Ook aanbieders benoemen dat de afgelopen jaren stappen zijn gemaakt in de informatievoorziening. Tegelijkertijd zijn ook zij regelmatig kritisch en wordt met name de stap naar de interpretatie nog gemist.

De GRJR benadrukt dat de informatievoorziening verbeterd kan worden als de gemeentelijke 'backoffices' gecentraliseerd worden. Een gemeentelijke backoffice verzorgt de administratie. Er bestaan regelmatig achterstanden bij de backoffices van gemeenten, dit is niet continu zo en verschilt ook per gemeente. Achterstanden zorgen voor minder betrouwbare en actuele informatie. Recent is besloten hiervoor toe te staan dat de GRJR in kopie de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en aanbieders mag ontvangen.[113]

in het kort

- Bij de rol als opsteller van sturingsinformatie zijn verwachtingen over de GRJR hoger dan dat in de praktijk kan worden geboden. In de praktijk sluiten de administratieve taak van gemeenten en de informatietaak van de GRJR hiervoor niet voldoende op elkaar aan.

3-6 hoofdlijnen taakinvulling GRJR

Dit hoofdstuk behandelde de vraag hoe de GRJR invulling geeft aan haar taken. De GRJR heeft twee taken: het inkopen van regionale jeugdhulp en het bevorderen van overleg. Voor het inkopen van de regionale jeugdhulp heeft de GRJR contracten gesloten met verschillende aanbieders en een wijze van financieren ingericht. Met gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis is een subsidierelatie aanwezig. De keuze om te werken met minder systeemaanbieders vergemakkelijkt de samenwerking. De gecontracteerde aanbieders leveren zelf zorg en schakelen onderaannemers in. De GRJR heeft geen direct contact of contract met onderaanbieders en heeft hier beperkt zicht en grip op. Voor de bekostiging van jeugdhulp hanteert de GRJR een 'resultaatgericht' model. De GRJR en gemeenten meten het resultaat van jeugdhulp

110 Aanvulling ambtelijk wederhoor GRJR: het niet kunnen vergelijken op detailniveau was een eis vanuit de Data Protection Impact Analyse (DPIA), omdat zorgdetails onder bepaalde condities herleidbaar zijn naar individuele cliënten.

111 Interview ambtenaar GRJR.

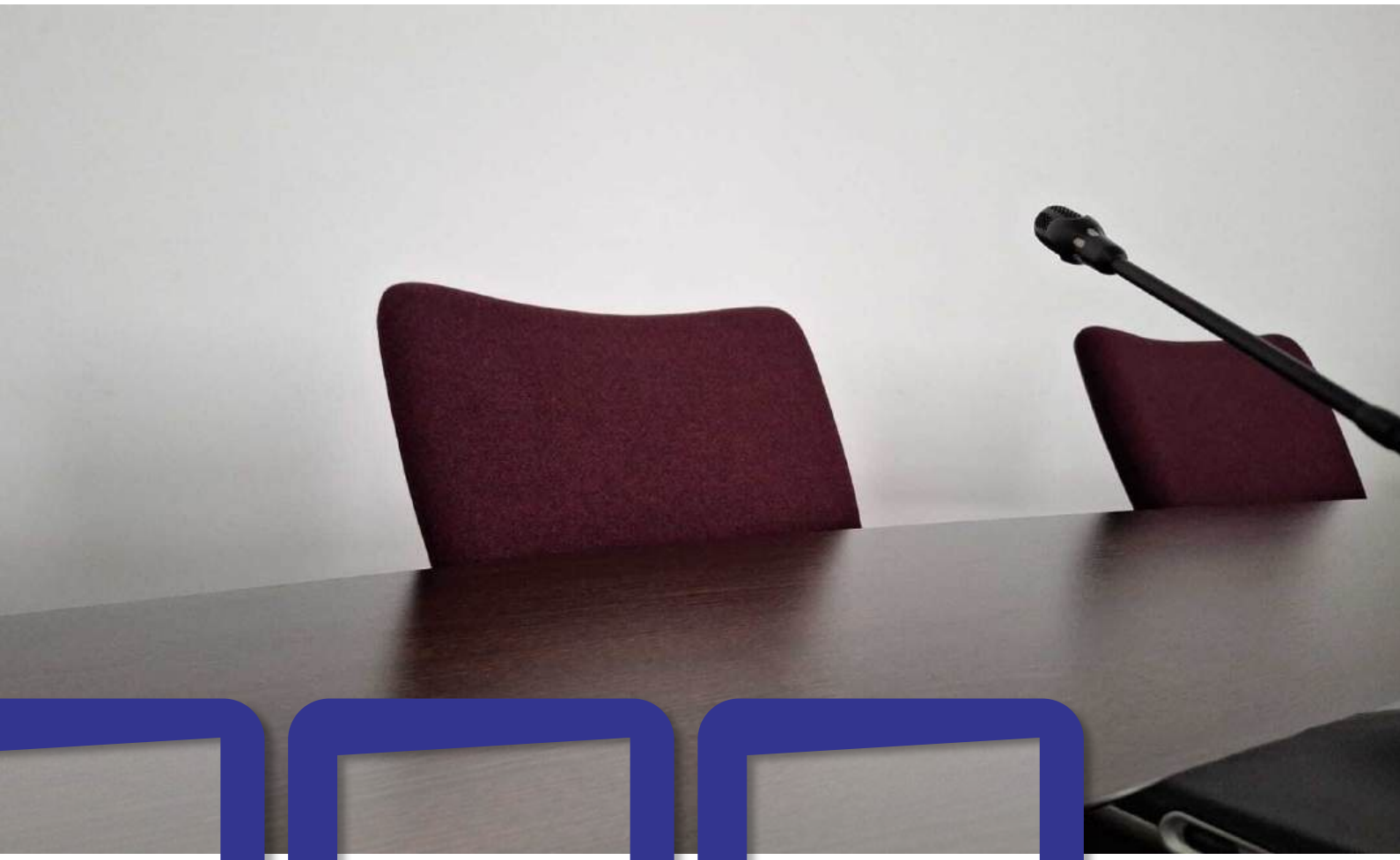
112 Interview ambtenaar gemeente. Aanvulling ambtelijk wederhoor: GRJR heeft onderzocht of gegevens over lokale hulp eenduidig kunnen worden verzameld en tot informatie verwerkt. Geconcludeerd is dat de wijze van inkopen en administreren tussen gemeenten hiervoor teveel uiteenloopt.

113 Interview ambtenaar gemeente; GRJR, "Administratieprotocol Gecertificeerde Instellingen," Dagelijks Bestuur GRJR (brief, 20 maart 2024), p. 2; ambtelijk wederhoor.

echter niet. Op regionaal niveau is geen monitoringssysteem opgezet om de resultaten te meten. Of het gekozen model leidt tot betere gerichtheid op resultaten van zorg is dus niet vast te stellen. Dat werd wel beoogd met invoering van dit model in 2018.

De GRJR heeft overlegstructuren vormgegeven om gezamenlijk overleg van gemeenten over de uitvoering van jeugdhulptaken te bevorderen. Het formele overleg is goed gestructureerd en de uitvoering verloopt gestroomlijnd. De informele overleggen verlopen minder goed, met name de Zorglandschapstafel. Daarnaast hebben aanbieders ook onderling overleg zonder dat de GRJR aan tafel zit. Het onderling contact is geïntensiveerd en verbeterd.

Naast deze taken heeft de GRJR ook een rol bij het opstellen van sturingsinformatie. Wat van de GRJR bij deze rol wordt verwacht, is niet uitgewerkt. In de praktijk zijn de verwachtingen bij deze rol hoger dan dat door de GRJR wordt geboden. De administratieve taak van gemeenten en de informatietaak van de GRJR sluiten hiervoor niet voldoende op elkaar aan.



4 effectiviteit inkoop

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de inkoop van regionale jeugdhulp effectief georganiseerd is. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag behandeld:
3. Is de inkoop van regionale jeugdhulp effectief georganiseerd?

Paragraaf 4-2 beschrijft hoe groot de vraag en het aanbod is van regionale jeugdhulp in de Rijnmond. Paragraaf 4-3 bekijkt in hoeverre er zicht is op de effectiviteit van geboden hulp. Tot slot gaat paragraaf 4-4 in op manier waarop de GRJR stuurt op effectiviteit.

4-2 vraag en aanbod

In deze paragraaf brengt de rekenkamer de vraag en het aanbod van regionale jeugdhulp in de Rijnmond in kaart. Beschreven wordt wie aanspraak kan maken op jeugdhulp, via welke routes een hulpvraag gesteld kan worden, hoeveel jeugdigen dat uiteindelijk doen, en welk type zorg wordt gevraagd.

4-2-1 doelgroep jeugdhulp

De totale doelgroep voor jeugdhulp zijn jeugdigen tussen de 0 en 18 jaar (met een mogelijke uitloop tot 23 jaar). De vraag naar jeugdhulp is voor een deel inzichtelijk. Het is namelijk bekend hoeveel jeugdigen er jeugdhulp aanvragen en krijgen. Daarmee wordt de vraag naar jeugdhulp in dit rapport weergegeven zoals deze bekend is van de aanvraag en het gebruik, de onderliggende ‘echte’ hulpvraag is niet bekend. Er is daarnaast ook nog een latente vraag naar jeugdhulp. Dit gaat om jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben, maar waarvoor om een of andere reden (nog) geen aanvraag is gedaan. Deze latente vraag naar regionale jeugdhulp is niet bekend. In dit onderzoek is uitgegaan van de wel bekende vraag.

4-2-2 verwijsroutes

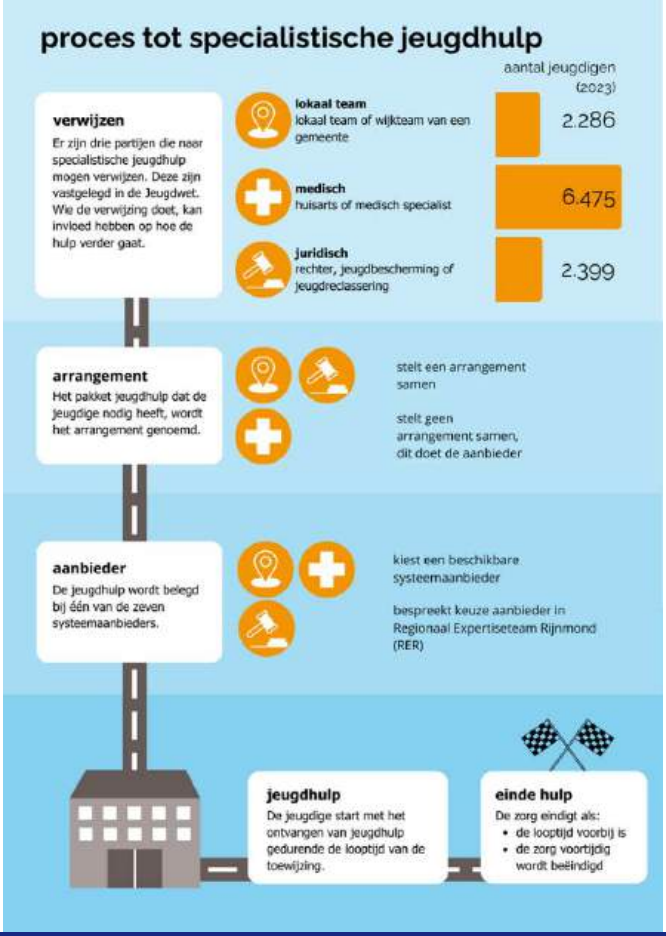
Regionale jeugdhulp is alleen toegankelijk met een verwijzing. In paragraaf 2-2-1 werden de drie verwijsroutes al genoemd, te weten:

- lokale teams (gemandateerde professionals in het wijkteam/lokale team);
- medisch (huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten);
- juridisch (rechters,[114] jeugdbeschermers en jeugdreclassering).

Hoe het proces van verwijzen tot het daadwerkelijk inzetten van jeugdhulp er uitziet, is te zien in figuur 4-1.

114 Rechters kunnen alleen bij de uitvoering van rechtelijke maatregelen verwijzen naar jeugdhulp. Bij de uitvoering van Kinderbeschermingsmaatregelen is dit mandaat voor toeleiding naar jeugdhulp neergelegd bij GI’s, De rechter kan daarnaast in sommige gevallen een dringend gericht advies geven voor de inzet van jeugdhulp. Gemeenten nemen deze adviezen doorgaans over. Bron: GRJR, “verwijzen,” geraadpleegd op 5 februari 2025, https://www.jeugdhulprijnmond.nl/verwijzen/.

figuur 4-1: proces van verwijzing tot regionale jeugdhulp in regio Rijnmond



Bron: Rekenkamer Rotterdam, gebruikmakend van data uit het GRJR dashboard (peildatum oktober 2024).

Het proces start bij het verwijzen vanuit één van de drie verwijsroutes. Hierna wordt een arrangement opgesteld (zie gele kader voor uitleg over het arrangementenmodel). Wie betrokken is bij de opstelling van het arrangement, verschilt per verwijsroute. Vervolgens wordt een aanbieder gekozen die de jeugdhulp gaat bieden. In figuur 4-1 is het aantal jeugdigen te zien dat in 2023 is verwezen naar regionale jeugdhulp via de drie verwijsroutes.[115] De medische route is in de door de rekenkamer onderzochte gemeenten veruit het meest genomen, namelijk voor 6.475 jeugdigen. Dit komt neer op 58%. Daarna volgt de juridische route (2.399 jeugdigen of 21%) en tot slot de route van het lokale team (2.286 jeugdigen of 20%).

115 Dashboard GRJR, gebaseerd op zes onderzochte gemeenten.

arrangementenmodel GRJR

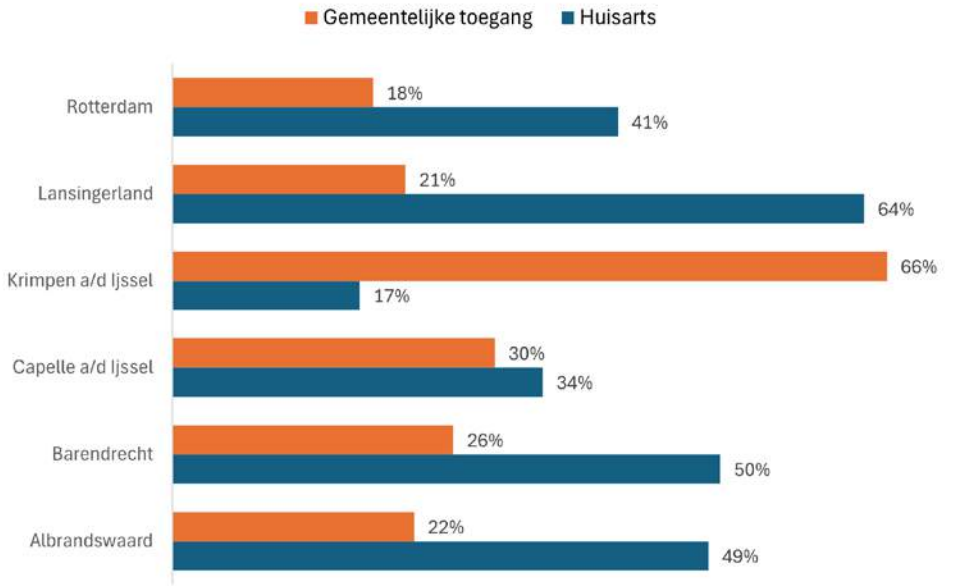
Sinds 2018 wordt er door de GRJR ingekocht met het arrangementenmodel (zie ook paragraaf 3-3-5). Met het arrangementenmodel wordt jeugdhulp resultaatgericht ingekocht. Er wordt namelijk besloten wat er bereikt moet worden, niet hoe de hulp wordt uitgevoerd. Nadat in een behandelplan is vastgelegd wat het gewenste resultaat is, bepaalt de aanbieder 'hoe' de hulp wordt vormgegeven. De financiering is gericht op verwezenlijking van het beoogde resultaat. Per afgegeven arrangement komt een weekbudget beschikbaar. De aanbieder kan zelf vormgeven hoe dit budget besteed wordt.

Ongeacht de verwijsroute dient de zorgaanbieder uiterlijk vijf werkdagen na ontvangst van de verwijzing contact op te nemen met de cliënt om een intakegesprek in te plannen. De intake vindt plaats binnen vier weken na de aanmelding, en binnen vijf werkdagen na deze intake wordt een verzoek om toewijzing naar de gemeente gestuurd. De hulp wordt gestart binnen zes weken na de intake.

4-2-3 verwijzen per gemeente

De rekenkamer heeft de verwijzingen in 2023 nader uitgesplitst per gemeente. Binnen de drie verwijsroutes zijn er meerdere verwijzers. Er zijn bijvoorbeeld huisartsen en medisch specialisten in de medische route en GI's en officieren van justitie in de juridische route. De twee voornaamste verwijzers, de gemeentelijke toegang en de huisarts, zijn verantwoordelijk voor grofweg 75% van de verwijzingen. Er treden aanzienlijke verschillen op tussen de zes gemeenten in de mate van verwijzing vanuit hen (zie figuur 4-2).

figuur 4-2: verwijzingen per gemeente (gemeentelijke toegang en huisarts) 2023



Bron: dashboard GRJR (peildatum: september 2024)

De tabel laat zien dat er verschillen zijn in de type verwijzingen per gemeente bij regionale jeugdhulp. Met uitzondering van Krimpen aan den IJssel wordt de medische route het vaakst ingezet. In Rotterdam, Barendrecht en Albrandswaard wordt de huisarts tweemaal zo vaak ingezet als de gemeentelijke toegang. In Lansingerland is

dit zelfs driemaal zo vaak. In Capelle aan den IJssel is het verschil tussen beide routes veel kleiner.

Krimpen aan den IJssel vormt een uitzondering op alle andere gemeenten. De gemeentelijke route is in deze gemeente bijna viermaal zo vaak gebruikt als de medische route. Mogelijk houdt dit verband met de organisatie van hulp door het Krimpens Sociaal Team en de KrimpenWijzer.[116] In het gele kader hieronder staat uitgelegd hoe het Krimpen Sociaal Team werkt.

Krimpen Sociaal Team[117]

In Krimpen aan den IJssel is gekozen voor KrimpenWijzer als het loket voor inwoners met vragen over opvoeden, opgroeien en welzijn. Dit is een netwerkorganisatie onder gemeentelijke regie, bestaande uit o.a. maatschappelijk werkers, jeugdprofessionals, jongerencoaches, pedagogen, ggz psychologen en sociaal psychiatrisch verpleegkundigen. Ook de huisartsen zijn gevestigd in het pand van de KrimpenWijzer. Binnen KrimpenWijzer vindt de eerstelijns zorg plaats.

Onderdeel van KrimpenWijzer is het aanmeldteam jeugd. Zij doen een brede uitvraag en maken aan de voorkant een weging over het wel of niet inzetten van hulp.[118] Wanneer uit de uitvraag blijkt dat er sprake is van meervoudige problematiek, kan het aanmeldteam jeugd doorverwijzen naar het Krimpens Sociaal Team (KST) (voor inhoudelijke hulpverlening en/of casusregie). Zowel binnen KrimpenWijzer als binnen het KST kan er inhoudelijke hulpverlening worden geboden, de meeste hulpvragen worden in de praktijk elders opgepakt.

In Krimpen aan den IJssel zijn drie routes om tot jeugdhulp te komen:

1 Jeugdige/ouders zoeken contact -> KrimpenWijzer -> Aanmeldteam;
2 School/jeugdwerker zoekt contact -> KrimpenWijzer -> Aanmeldteam;
3 Huisarts -> kan direct naar hulp verwijzen; kan verwijzen naar KrimpenWijzer voor een brede uitvraag of verwijst naar KrimpenWijzer met het verzoek om jeugdige rechtstreeks bij een voorgestelde aanbieder aan te melden.

4-2-4 ontwikkeling vraag

Het aantal verwijzingen en de daaruit voortvloeiende indicaties laat de vraag naar jeugdhulp zien. Landelijk is er al geruime tijd sprake van een stijging van het jeugdhulpgebruik. Rond 2000 kreeg één op de 27 jongeren jeugdzorg, in 2009 was dat toegenomen tot één op de veertien jongeren en in 2015 één op de twaalf jongeren.[119] Inmiddels (in 2023) heeft één op de negen jongeren (tot 23 jaar) jeugdzorg en bij jongeren tot 18 jaar is dat één op de zeven.[120] De vraag lijkt zich in de afgelopen drie jaar te stabiliseren, zo is te zien in cijfers die de Jeugdautoriteit in beeld heeft gebracht (figuur 4-3).

116 Interview ambtenaren gemeente Krimpen aan den IJssel.

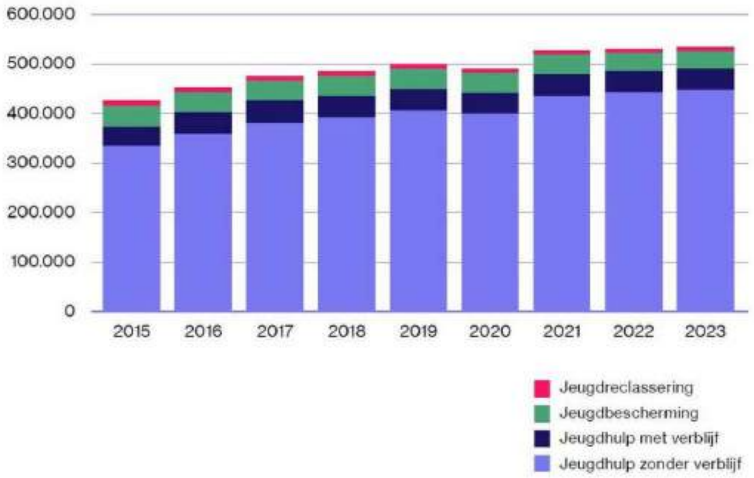
117 Krimpenwijzer.nl; interview ambtenaren gemeente Krimpen aan den IJssel.

118 Interview procesregisseur.

119 Jeugdautoriteit, *Stand van de Jeugdzorg 2023* (Den Haag, 2023).

120 CBS, "Meer jongeren met jeugdhulp, vooral meer tienermeiden," geraadpleegd op 3 december 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/18/meer-jongeren-met-jeugdhulp-vooral-meer-tienermeiden.

figuur 4-3: jeugdigen met jeugdzorg in Nederland, 2015-2023



bron: Jeugdautoriteit, stand van de jeugdzorg 2024.

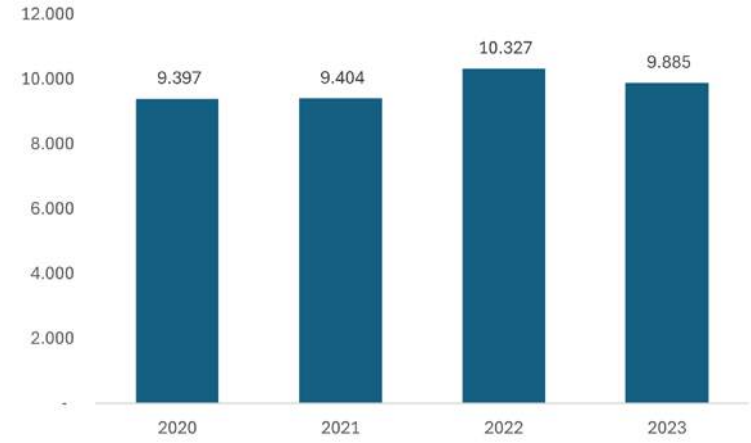
Landelijk gaat het bij vraag naar jeugdzorg vooral om jeugdhulp zonder verblijf. Bij deze hulp woont de jeugdige thuis. De hulp valt onder daghulp (perceel D), ambulante hulp (perceel E) en/of LTA (perceel I). Dit deel van de jeugdhulp wordt door gemeenten in de Rijnmond deels lokaal aangeboden en is deels onderdeel van het regionale aanbod van de GRJR.[121]

Figuur 4-4 laat het aantal jeugdigen die regionale jeugdhulp krijgen zien voor de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam gezamenlijk. De afbeelding laat een kleine uitschieter in het aantal zien in 2022. Over de periode 2020-2023 is de groei in het aantal toewijzingen beperkt.[122] Dit komt overeen met de landelijke stabilisatie in de vraag naar specialistische jeugdhulp. De ontwikkelingen van de vraag naar lokale jeugdhulp in de regio Rijnmond heeft de rekenkamer niet bekeken.

121 In figuur 4-3 is te zien, dat jeugdhulp zonder verblijf ook bij de GRJR de grootste vraag vertegenwoordigt.

122 De rekenkamer heeft via het dashboard van de GRJR slechts de beschikking over vergelijkbare data vanaf 2020.

figuur 4-4: jeugdigen met een toewijzing voor jeugdzorg



bron: dashboard GRJR, gefilterd op gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

In tabel 4-1 is de regionale jeugdhulp in de zes gemeenten uitgesplitst naar leeftijd. De meeste jeugdhulp wordt gegeven aan jeugdigen tussen de zes en zestien jaar. De verdeling blijft over de jaren stabiel.

tabel 4-1: leeftijdsverdeling jeugdigen met lopende toewijzing

leeftijdscat.	2020	2021	2022	2023
0 - 6	10%	10%	10%	11%
6 - 12	34%	31%	30%	29%
12 - 16	28%	29%	30%	30%
16 - 17	9%	9%	9%	9%
17 - 18	8%	9%	9%	9%
18+	11%	12%	12%	13%

bron: dashboard GRJR, gefilterd op gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

De vraag naar regionale jeugdhulp verschilt per gemeente, zo is in tabel 4-2 te zien. In 2023 had zowel in Rotterdam als in Lansingerland 4,7% van de inwoners onder de 23 jaar een toewijzing voor regionale jeugdhulp bij GRJR. Voor Albrandswaard was dit lager: 2,7%. In de tabel valt op dat Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel relatief een afnemend aandeel jeugdigen met jeugdhulp hebben. Bij Lansingerland en Rotterdam is er meer fluctuatie en is er ten opzichte van 2020 een toename te zien.

tabel 4-2: deel jeugdigen <23 jaar met toewijzing jeugdhulp GRJR

	2020	2021	2022	2023
Albrandswaard	3,6%	3,7%	3,8%	2,7%
Barendrecht	3,7%	3,7%	3,4%	3,0%
Capelle a/d IJssel	4,7%	5,1%	4,6%	4,0%
Krimpen a/d IJssel	5,7%	5,6%	4,8%	4,3%
Lansingerland	4,0%	4,2%	5,0%	4,7%
Rotterdam	4,3%	4,3%	4,9%	4,7%

bron: dashboard GRJR.

De data bevestigt hiermee het beeld dat ook uit gesprekken met aanbieders kwam, namelijk dat het aantal jeugdigen dat jeugdhulp krijgt (de absolute vraag) de laatste jaren redelijk stabiel is.[123]

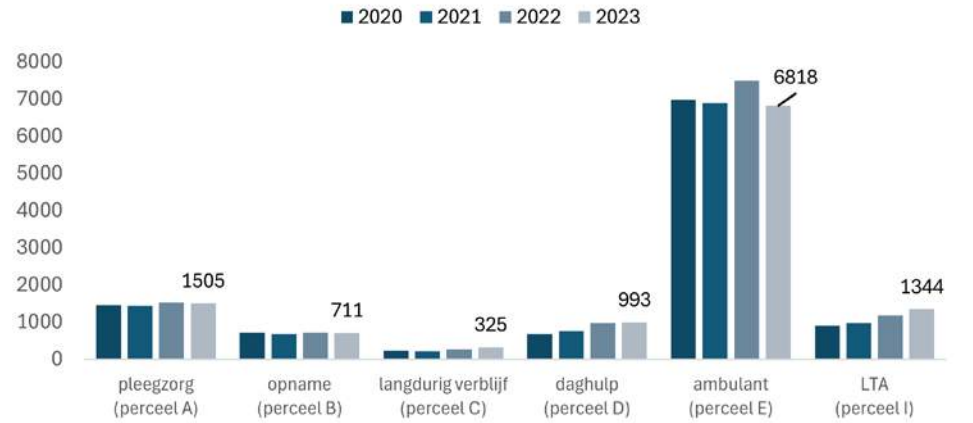
ontwikkeling vraag per type perceel

De totale vraag naar regionale jeugdhulp is in de Rijnmond de afgelopen jaren gestabiliseerd. Bij de type zorg die gevraagd wordt zijn in diezelfde periode verschuivingen zichtbaar. Figuur 4-5 laat zien dat de toewijzingen naar ambulante hulp (perceel E) verreweg het grootste aandeel vormt in de totale vraag naar regionale jeugdhulp in de zes gemeenten in Rijnmond. Het gaat om ongeveer 7.000 jeugdigen in de zes gemeenten bij elkaar. Dit is bijna 70% van het totaal aantal toewijzingen naar regionale jeugdhulp. De toewijzingen naar pleegzorg (perceel A), opname (perceel B) en ambulant (perceel E) lijken niet (significant) toe te nemen.[124] Bij langdurig verblijf (perceel C), daghulp (perceel D) en landelijk gecontracteerde hulp (perceel I) is wel een toename te zien vanaf 2020. Het aantal toewijzingen naar langdurig verblijf (C) neemt in die periode toe met 38%, voor daghulp (D) gaat het om een toename van 47% en voor landelijk gecontracteerde hulp (I3) gaat het om een toename van 50% aan toewijzingen.

123 De demografische ontwikkeling van Rotterdam laat zien dat het aantal inwoners van 0-19 jaar behoorlijk stabiel is in de afgelopen jaren. Bron: Gemeente Rotterdam OBI/BRP, "Inwoners naar leeftijdsklassen – Rotterdam, %," geraadpleegd op 20 maart 2025, https://onderzoek010.nl/mosaic/onderzoek010/bevolking.

124 Bij perceel E is sinds 2023 een deel van de hulp lokaal ingekocht (zie paragraaf 4-3-4, "knip lokaal en regionaal zorgaanbod").

figuur 4-5: toewijzingen per jaar per perceel



bron: dashboard GRJR, gefilterd op gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

De GRJR verklaart de toename bij langdurig verblijf (C) doordat het aanbod aan pleeghulp (A) amper toeneemt. Er komen dus te weinig nieuwe pleegouders bij, terwijl inzetten op pleeghulp wel een ambitie is uit de regiovisie. Door het tekort aan pleegouders belanden jeugdigen die in aanmerking komen voor pleegzorg, onder andere in gezinshuizen (C1).[125] De toename bij langdurig verblijf (C) komt vermoedelijk ook door de afname van gesloten jeugdhulp (B).[126]

De toename op daghulp (D) wordt zowel in interviews met aanbieders als door gemeenten genoemd. Een van de genoemde oorzaken is het onderwijs, dat onvoldoende in staat zou zijn om sommige jeugdigen op te vangen en een passend aanbod te bieden. Om te voorkomen dat jeugdigen thuiszitten belanden ze noodgedwongen in de daghulp.[127] Hier gaat de rekenkamer in paragraaf 5-3 verder op in.

De toename van LTA (I3) is het gevolg van de toename van de vraag naar zeer specialistische jeugdhulp. De GRJR heeft weinig grip op contracten die met LTA-aanbieders worden gesloten omdat deze landelijk worden ingekocht door de VNG. De GRJR heeft geen invloed op de verwijzingen naar LTA omdat deze vooral worden gedaan door medisch verwijzers: de huisarts, jeugdarts en medisch specialist. Zij zorgen samen voor 90% van de verwijzingen naar landelijk gecontracteerde hulp (tabel 4-3). De GRJR benoemt deze situatie al sinds de jaarstukken van 2016 en geeft aan deze ontwikkeling te volgen. De GRJR neemt onder andere deel aan een landelijke werkgroep over LTA.[128]

125 Landelijk neemt het gebruik van pleegzorg sinds 2020 af, in de regio Rijnmond blijft het gelijk. Bron: GRJR, *Jaarstukken 2023;* R. Bakker, "Jeugdhulp 2023 over deze publicatie," CBS, geraadpleegd op 3 december 2024, https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/jeugdhulp-2023?onepage=true; Aanvulling ambtelijk wederhoor Rotterdam: CBS microdata laat in de categorie 'jeugdzorg met verblijf' geen stijging zien bij gezinshuizen. Wel is er een stijging te zien in de 'restcategorie', o.a. kamertraining en logeerhuizen.

126 Ambtelijk wederhoor GRJR.

127 GRJR, *Jaarstukken 2023*; interviews GRJR, gemeenten, aanbieders.

128 Observatie AOJ 16 januari 2024.

tabel 4-3: aandeel verwijzingen LTA naar verwijzer in 2023

verwijzer	aandeel	
gemeente	4%	
huisarts	61%	90%
jeugdarts	1%	
medisch specialist	28%	
GI	5%	
rechter e.d.	2%	

bron: dashboard GRJR, gefilterd op gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

ontwikkeling op subpercelen

De meeste percelen zijn opgedeeld in subpercelen (zie tabel 3-1 voor type zorg per perceel). Tabel 4-4 laat zien dat binnen de toewijzingen naar de subpercelen een afname te zien is bij de gesloten jeugdzorg (subperceel B2), waarvoor sinds 2019 landelijk en regionaal ambities zijn om deze zoveel mogelijk af te bouwen. Het afbouwen van de gesloten jeugdzorg leidt tot een toename op andere (sub)percelen.[129] Verder is een grote afname te zien bij de laag-frequente toediening van medicatie (perceel E3), dit onderdeel wordt sinds 2023 lokaal ingekocht. In 2024 is dit subperceel 'weg' bij de GRJR (op enkele langer durende toewijzingen na).

tabel 4-4: toewijzingen subpercelen per jaar

	2020	2021	2022	2023
A	1.450	1.439	1.533	1.505
B1	93	98	116	116
B2	143	116	102	84
B3	456	441	466	474
B4	29	25	35	37
C1	39	41	81	110
C2	188	174	188	186
C3	9	5	5	29
D	677	756	979	993
E1	5.818	5.685	6.284	6.096
E2	53	36	45	36
E3	1.122	1.182	1.171	686
I3	894	974	1.179	1.344
totaal	9.397	9.404	10.327	9.885

bron: dashboard GRJR, gefilterd op gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

Crisishulp (perceel F) is niet terug te vinden in bovenstaande tabellen. De tabellen zijn namelijk gebaseerd op de data over toewijzingen van de gemeenten en crisishulp

129 Interviews ambtenaren gemeenten.

wordt niet als zodanig toegewezen. De GRJR beschikt wel over data over crisishulp die door aanbieders wordt geleverd (tabel 4-5).

tabel 4-5: jeugdigen crisishulp

type crisishulp	2020	2021	2022	2023
ambulante crisiszorg	443	333	259	247
crisis-pleegzorg	*geen cijfers*	119	103	93
crisisopvang	271	302	256	250
totaal	714	754	618	590

bron: jaarrekening GRJR 2022 en 2023, GRJR-gemeenten excl. Maassluis, Vlaardingen en Schiedam.

In deze cijfers is een daling van het aantal jeugdigen in crisishulp waarneembaar. De GRJR merkt de daling op in haar jaarstukken, maar noemt er geen verklaring voor.[130] De rekenkamer heeft deze ook niet.

in het kort

- De landelijke vraag naar jeugdzorg is in de afgelopen tien jaar flink toegenomen. In de laatste drie jaar lijkt de vraag te stabiliseren. De vraag in de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam volgt daarin de landelijke trend: het aantal jeugdigen met een toewijzing is sinds 2020 stabiel, met een uitschieter in 2022.
- De data bevestigen het beeld van betrokkenen, namelijk dat de vraag naar regionale jeugdhulp in de Rijnmond de afgelopen jaren niet toeneemt.
- Het proces van verwijzen bestaat uit drie verwijsroutes: via lokale teams, via de medische route (huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten) en via de juridische route (rechters en gecertificeerde instellingen).
- De medische route wordt veruit het vaakst ingezet. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen gemeenten. Vooral in Krimpen aan den IJssel wordt de gemeentelijke verwijsroute veel vaker gebruikt. Waarschijnlijk komt dit door de organisatiewijze waarbij één (fysiek) loket is ingericht met betrokkenheid van huisartsen.
- Het aanbod van de GRJR is verdeeld in verschillende percelen, zoals daghulp en opname. Op sommige percelen zijn toenames te zien, waar andere percelen afnemen of gelijk blijven.
- De toename van langdurig verblijf (perceel C) is te verklaren door een tekort aan pleegouders. De toename op daghulp (perceel D) heeft te maken met onvoldoende mogelijkheden sommige jeugdigen via het onderwijs op te vangen.
- Een aanzienlijke toename is die op de zeer specialistische hulp die landelijk ingekocht wordt (LTA, perceel I3). De verwijzingen lopen veelal via artsen en de GRJR heeft geen mogelijkheid tot sturing op deze trajecten, omdat zij ze zelf niet inkoopt.

4-3 zicht op effectiviteit geboden hulp

Nu duidelijk is hoeveel jeugdigen jeugdhulp krijgen, is de vraag die in deze paragraaf 4-3 centraal staat in hoeverre er zicht is op de effectiviteit van de geboden hulp. In

130 GRJR, *Jaarstukken 2021* (8 juli 2022). GRJR, *Jaarstukken 2022 versie 7 juli 2023* (2023), GRJR, *Jaarstukken 2023*.

paragraaf 4-3-1 staat welke informatie de GRJR ontvangt om zicht te krijgen op het resultaat van geboden hulp op persoonsniveau. Paragraaf 4-3-2 gaat in op de informatie die de gemeente ontvangt. In paragraaf 4-3-3 gaat het om de vraag of de wijze van organiseren mogelijkheden biedt om effectief te werken. Daarbij gaat het onder andere over wachttijden en de mismatch tussen vraag en aanbod. Tot slot gaat paragraaf 4-3-4 in op de effectiviteit van het proces van verwijzen.

4-3-1 inzicht in resultaat hulp bij GRJR

productieverantwoording
De GRJR ontvangt conform de contracten productieverantwoordingen van systeemaanbieders. Hierin staat hoeveel weken zorg er geleverd is per jeugdige.[131] De GRJR controleert of er een toewijzing is die bevestigt dat de aanbieder de zorg mocht verlenen en of er een declaratiegoedkeuring is. Beide zijn nodig om de zorg te vergoeden. Vanuit de gecertificeerde instellingen (GI's) voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en van Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond (VTRR) ontvangt de GRJR maandproducties en kwartaalrapportages.

KPI's
Tussen de GRJR en aanbieders zijn 'kritische prestatie indicatoren' (KPI's) afgesproken. In de praktijk is de respons bij meerdere KPI's laag of niet representatief, zoals bij klanttevredenheid.[132] In het dashboard van de GRJR staan KPI's, zoals doorlooptijden.[133] Verder dienen GI's bepaalde wettelijke KPI's te behalen voor het verplichte certificaat van het Keurmerkinstituut. Tot slot kunnen aanbieders en gecertificeerde instellingen intern ook nog eigen KPI's of evaluaties uitvoeren om zicht te krijgen op het resultaat van geboden zorg. Maar deze informatie is tussen aanbieders niet per se vergelijkbaar en wordt ook niet per definitie doorgezet naar de GRJR.[134]

indirecte informatie over geleverde prestatie en resultaat zorg
De GRJR kan andere informatie bestuderen om een indruk te krijgen van hoe een zorgaanbieder functioneert. Het gaat om informatie die niet rechtstreeks wordt aangeleverd maar wel openbaar beschikbaar is - bijvoorbeeld klachtenprocedures, clienttevredenheidsonderzoeken of inspectierapporten. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de kwaliteit van zorg en publiceert hierover. Ook kan gekeken worden naar informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS presenteert geaggregeerde data die aanbieders halfjaarlijks verplicht aanleveren, bijvoorbeeld over uitval van jeugdigen (een zogeheten 'outcome variabele').[135] Niet over alle outcome variabelen die het CBS hanteert hoeft verplicht data te worden aangeleverd. Zo is het *niet* verplicht om data aan te leveren over de variabele die gaat over het resultaat van geleverde hulp, concreet vraagt het CBS naar 'tevredenheid van jeugdigen over het nut/effect van de jeugdhulp'.[136] Het CBS laat op haar website niet

131 Van de systeemaanbieders ontvangt de GJR ieder kwartaal een productieverantwoording en aan het eind van het jaar een verantwoording met en beoordeling van een accountant. Deze informatie wordt gebruikt voor om kosten in te schatten. Bron: interviews ambtenaren GRJR.

132 Interviews systeemaanbieders, GI, GRJR.

133 Interview systeemaanbieder; dashboard geraadpleegd op 12 november 2024.

134 Interviews systeemaanbieders, GI.

135 De outcome variabelen gaan o.a. over klanttevredenheid. Bron: interviews GRJR, systeemaanbieder.

136 CBS, *Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd 2022 (versie 7)* (2021).

zien hoe vaak en hoeveel zorgaanbieders data aanleveren over de niet verplichte outcome variabelen.

directe informatie over geleverde prestatie en resultaat hulp
De aanbieders leveren zelf geen informatie aan over de geleverde prestaties en resultaten van de geboden hulp. De contracten met de GRJR bevatten ook geen verplichting om dat te doen.[137] Het contractgesprek kan inzicht bieden in het functioneren van een zorgaanbieder en daarmee de kwaliteit van de geboden hulp, maar dit is niet contractueel vastgelegd.[138] Bij de invoering van het arrangementenmodel is geen monitoring opgezet om de resultaten van zorg inzichtelijk te maken.[139] De GRJR geeft aan dat er in de afgelopen jaren voortuitgang is geboekt in het verzamelen van data hierover, maar het is nog steeds een aandachtspunt.[140]

overzicht toewijzingen en declaraties
De GRJR ontvangt vanuit gemeenten maandelijks een overzicht met toewijzingen en goedgekeurde declaraties vanuit aanbieders.[141]

4-3-2 inzicht in resultaat hulp bij gemeenten

De informatie die een gemeente ontvangt per jeugdige verschilt per casus. Gemeenten doen in ieder geval de facturatie. Zij ontvangen van de aanbieder declaraties en keuren deze goed.[142] Daarnaast krijgt een gemeente bij specifieke gevallen op casus-niveau inzicht in de geleverde hulp.[143] De gemeenten krijgen via de eigen kanalen dus geen totaalinzicht over de resultaten (of kwaliteit) van de geleverde zorg. Ook via de GRJR ontvangt de gemeente dit niet, aangezien dit inzicht ook bij de GRJR ontbreekt.[144]

Gemeenten zeggen geen of onvoldoende zicht te hebben in het resultaat (en de kwaliteit) van de geleverde zorg.[145] Een gemeente kan in de meeste gevallen alleen indirect een indruk krijgen van het resultaat. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van herinstroomcijfers of clienttevredenheidsonderzoeken. Bij meerdere gemeenten leeft de behoefte om meer inzicht te krijgen in het resultaat van de geleverde jeugdhulp.[146]

4-3-3 effectiviteit wijze van organisatie jeugdhulp

Om een beeld te krijgen van hoe effectief hulp georganiseerd is kijkt de rekenkamer naar de drie verschillende verwijsroutes en de toegang tot passende zorg. De drie routes zijn via lokaal team, de (huis)arts en juridisch. Hieronder beschrijven we het

137 Interviews GRJR, systeemaanbieder.
138 Interview GRJR; Aanvulling ambtelijk wederhoor GRJR: dit is in lijn is met de Jeugdwet; het controleren van de kwaliteit van zorg is een taak van de IGJ.
139 Interview ambtenaar gemeente.
140 Interviews GRJR, gemeente.
141 Sinds oktober 2023 leveren aanbieders ook verzoeken van toewijzing waar nog geen antwoord op gegeven is door gemeenten omdat zorg soms al geleverd wordt terwijl de toewijzing er nog niet is. Hierdoor heeft de GRJR meer inzicht gekregen. Bron: interview ambtenaar GRJR
142 De GRJR betaalt vervolgens deze declaraties uit. Bron: interview ambtenaar GRJR.
143 In sommige gevallen, als het (gemeentelijke) wijkteam arrangeert en casusregie voert komt het wel eens voor dat signalen over de geleverde hulp van een specifieke casus opgeschaald worden en terechtkomen bij gemeenteambtenaren buiten het wijkteam. Bron: interview ambtenaar gemeente.
144 Via de GRJR ontvangen gemeenten algemene informatie over de aanbieders en geleverde zorg. Bron: interview ambtenaar gemeente.
145 Interviews ambtenaren gemeenten.
146 Interviews ambtenaren gemeenten.

effect van de gebruikte verwijsroute op het tijdig krijgen van passende zorg voor een jeugdige.

via lokaal team

Een jeugdige of gezin met een hulpvraag kan zich melden bij een lokaal team van de gemeente. De wijze waarop de zes onderzochte gemeenten hun lokale teams hebben ingericht, loopt uiteen (zie paragraaf 4-2-3).

Het idee is dat het lokale team samen met de jeugdige vaststelt of en zo ja, welke hulp nodig is. Dit gebeurt in overleg met ouders/verzorgers. Soms kan het lokale team de hulp zelf bieden. Als er lokaal of regionaal ingekochte jeugdhulp nodig is dan laat het lokale team een toewijzing opstellen die aan de aanbieder wordt gestuurd via het berichtenverkeer. Als de gekozen aanbieder op tijd kan starten met het bieden van hulp, wordt ook de inhoudelijke informatie, zoals het ondersteuningsplan, gedeeld met de aanbieder. Bij specialistische jeugdhulp zorgt het lokale team ervoor dat de juiste toewijzing bij de gemeentelijke administratie wordt doorgegeven.[147]

In de praktijk is bij verwijzing via een lokaal team vaak intensief contact tussen de aanbieder en de verwijzer voordat het arrangement wordt samengesteld.[148] Dit komt mede doordat medewerkers van lokale teams het samenstellen van een arrangement als complex ervaren. In theorie zou de verwijzer het arrangement samenstellen en dit aan de aanbieder meegeven, maar in de praktijk geeft de verwijzer aan wat nodig is en vult de aanbieder het arrangement in.[149]

Enkele aanbieders melden dat zij regelmatig discussies hebben met lokale teams over de hoogte van het arrangement. Dit levert in hun ogen alleen maar vertraging op. Gemeenten geven aan dat overleg nuttig is omdat lokale teams naar de bredere problematiek van jeugdigen kijken. Overleg zorgt er in hun ogen voor dat de kwaliteit van de jeugdhulp toeneemt. Verder wordt door aanbieders ervaren dat er knelpunten zijn in de capaciteit van lokale teams; er is een hoog personeelsverloop[150] en mede daardoor veel onervaren personeel.[151] Dit levert volgens aanbieders wachttijden op.[152] Geïnterviewden vermoeden dat de wachttijden bij de lokale teams zorgen voor verplaatsing van de hulpvraag naar huisartsen, die direct kunnen verwijzen. Daarnaast bestaat het beeld dat arrangementen voor een langere periode worden afgegeven dan waarschijnlijk nodig is, om te voorkomen dat er nogmaals via het lokale team een nieuw arrangement moet worden aangevraagd.[153] In hoeverre deze effecten daadwerkelijk optreden is niet cijfermatig te onderbouwen.

via de (huis)arts

Het is voor een jeugdige ook mogelijk om zich te melden bij de huisarts, medisch specialist of jeugdarts zonder tussenkomst van het lokale team. Bij verwijzing via deze

147 GRJR, *Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond 2023*, p. 38.

148 Interviews aanbieders.

149 Interview GRJR.

150 Ambtelijk wederhoor gemeente Capelle aan den IJssel: herkent zich niet in de uitspraak dat er een hoog personeelsverloop is in lokale teams.

151 M. Bokhorst & G. Engbersen, *Kennisversterking in het sociaal domein: Ervaringen en opties uit het veld* (Den Haag: WRR, 2024), https://www.wrr.nl/actueel/nieuws/2024/06/25/kennisversterking-in-het-sociaal-domein.

152 Interviews aanbieders.

153 Interviews aanbieders.

bevoegde verwijzers, ook wel getypeerd als de medische route, worden jeugdigen direct doorverwezen naar jeugdhulp.[154]

Vanwege de belangrijke rol van huisartsen bij verwijzing naar jeugdhulp zetten gemeenten in op het ondersteunen van de huisarts bij beslissingen over passende zorg. Iedere gemeente dient hiervoor afspraken te maken over de samenwerking van de lokale teams met de huisarts en jeugdarts.[155] Onder andere kan de gemeente afspraken maken over de inzet van een praktijkondersteuner jeugdhulp (POH GGZ Jeugd) en deze ook financieren. In de praktijk is overigens ook mogelijk dat een huisarts wel een POH GGZ Jeugd heeft zonder een afspraak met de gemeente. De hulp die deze ondersteuner biedt valt dan onder huisartsenzorg en wordt zodoende door de zorgverzekeraar gefinancierd.

Indien de verwijzing via de huisarts plaatsvindt, dient de gemeente een beschikking af te geven voordat de aanbieder daadwerkelijk aan de slag kan. Dit proces kan een langere periode in beslag nemen. Aanbieders wijzen in interviews op wachttijden van drie weken en langer. Met name in de gemeente Rotterdam ervaren aanbieders deze wachttijden. Voorheen was het mogelijk te starten met hulp en alsnog met terugwerkende kracht hiervoor financiering te ontvangen. Dit is echter niet meer het geval sinds 1 mei 2024. Rotterdam is vanaf dat moment de afspraak dat zorg pas gestart mag worden na een toewijzing strikt gaan naleven.[156] Dit zorgt voor vertraging bij de start van hulp.[157]

Een gedeeld beeld bij gemeenten en aanbieders is dat huisartsen anders verwijzen dan lokale teams. Doordat lokaal aanbod bij artsen minder goed in beeld is, vindt sneller verwijzing plaats naar bij hun bekende aanbieders van (regionale) jeugdhulp.[158] Gemeenten ervaren dat lokale teams van alle verwijzers het beste overzicht hebben van het lokale aanbod en daardoor ook minder snel naar regionale hulp verwijzen.[159]

Gemeenten proberen op verschillende manieren te ondersteunen bij het verwijsproces via de huisarts. Met name de POH GGZ Jeugd speelt een belangrijke rol. De inzet van deze POH GGZ Jeugd verschilt tussen gemeenten. In Rotterdam hebben 45 à 50 huisartsenpraktijken een contract met de gemeente. Daar werken in totaal 30 POH's.[160] In Capelle aan den IJssel is een dekkend netwerk van praktijkondersteuners jeugd aanwezig.[161] Het aantal verwijzingen via huisartsen naar regionale hulp is hier lager dan gemiddeld. In Krimpen aan den IJssel is een nauwe samenwerking met de huisarts en het lokale team aanwezig en is het aandeel van de medische route in de verwijzingen nog lager (zie paragraaf 4-2-3).

Onderstaand geel kader illustreert het verwijssysteem waarmee huisartsen te maken hebben. Hieruit blijkt dat het binnen de medische route lastig is om onderscheid te maken tussen lokaal en regionaal aanbod.

154 GRJR, *Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond 2023*, p. 38.

155 GRJR, *Nabij en passend: regiovisie jeugdhulp regio Rijnmond*.

156 Ambtelijk wederhoor gemeente Rotterdam.

157 Interviews aanbieders.

158 Interviews ambtenaren gemeenten en aanbieders.

159 Interviews ambtenaren.

160 Interview POH jeugd en gezin.

161 Interview ambtenaar gemeente.

observatie huisarts

De rekenkamer heeft tijdens een gesprek met een Rotterdamse huisarts kunnen meekijken in het verwijssysteem waarmee huisartsen werken: ZorgDomein. Een verwijzer kan in ZorgDomein per ziektebeeld/klacht zien welke aanbieders hiervoor een behandeling bieden. Volgens deze huisarts is het een 'blackbox' voor huisartsen of de aangeboden jeugdhulp wel of niet onder de GRJR valt.[162] Dit maakt verwijzen naar het lokale aanbod lastig. Bovendien is Jeugd-GGZ niet de kerntaak van een huisarts, waardoor hierover minder expertise aanwezig is.

Wanneer de rekenkamer meekijkt in het verwijssysteem valt op dat het trechtersysteem om bij de juiste hulp te komen gebruiksvriendelijk is, maar twee problemen heeft;
(1) In het systeem is na het aanklikken van een ziektebeeld te zien welke aanbieders passende hulp aanbieden; wat de wachttijd, inclusie/exclusiecriteria en afstand is. Het systeem is er standaard op ingericht dat gefilterd wordt op verwijshistorie, dus de aanbieders waarnaar een arts het laatst heeft verwezen staan bovenaan.
(2) Opvallend is dat verschillende aanbieders, zowel lokaal als regionaal aanbod, maar ook systeemaanbieders en onderaanbieders, door elkaar heen staan. Hiermee sluit de logica van het verwijssysteem ZorgDomein niet aan op het regionale beleid. Want een huisarts kan makkelijk direct naar een onderaanbieder verwijzen terwijl dit eigenlijk via een systeemaanbieder moet lopen.

via de juridische verwijsroute

De derde verwijsroute is de juridische (jeugdbescherming en jeugdreclassering). Wanneer er een gerechtelijke uitspraak is adviseert de Raad voor de Kinderbescherming welke Gecertificeerde Instelling passend is om de maatregel uit te voeren. De drie GI's in de regio hebben samen een onderverdeling gemaakt op basis van type hulpvraag om zo passend mogelijk te verwijzen. Over deze werkwijze zijn partijen tevreden. Bij forensische jeugdhulp wordt gebruik gemaakt van prestatie-aanbieders (zie paragraaf 3-3-2)

Voor de verdere verwijsroute geldt dat er enige onvrede is bij zowel GI's als aanbieders over de werkwijze in de praktijk. Volgens de afspraken stuurt de GI na overleg een leveringsopdracht naar één van de zeven systeemaanbieders.[163] Indien nodig kunnen de systeemaanbieders dan vervolgens een onderaanbieder inschakelen. GI's ervaren problemen met deze systeemaanbieder-onderaanbieder constructie. Dat eerst met een systeemaanbieder moet worden afgestemd om een plaatsing bij een onderaanbieder te doen, wordt als belastend ervaren. Ook lukt het regelmatig niet om jeugdigen onder te brengen bij een beoogde onderaanbieder die specifieke zorg kan leveren. Dit levert discussies op en naar mening van GI's niet altijd de best passende zorg.[164]

Systeemaanbieders constateren dat met enige regelmaat direct naar een onderaanbieder wordt verwezen, zonder dat ze een rol spelen. Een GI kent dan bijvoorbeeld een onderaanbieder die zij geschikt acht en verwijzen daar direct naar. Bij systeemaanbieders wekt deze werkwijze irritatie op, omdat dit botst met de

162 Gesprek huisarts.

163 GRJR, *Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond 2023*, p. 38.

164 Interview GI's.

gemaakte afspraken. Bovendien kan dit extra werk opleveren indien de aanbieder de gekozen onderaanbieder nog niet had gecontracteerd.[165]

4-3-4 passende zorg

Het tijdig bieden van passende zorg hangt samen met een goede aansluiting tussen vraag en aanbod. Hieronder bespreken we een aantal situaties waarin dit *niet* het geval is en tijdige en passende zorg dus in het gedrang komt.

wachtlijsten

Wanneer vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten, ontstaan er wachtlijsten. In 2019 heeft de gemeentelijke kinderombudsman een rapport geschreven met de titel 'Het is mijn toekomst! Waar wachten we op?'. Dit rapport adresseert de wachtlijsten in de regionale jeugdhulp in de Rijnmond en de ervaringen daarmee door jeugdigen. De kernboodschap is dat wachttijden in de regionale jeugdzorg een 'domino-effect' hebben op het leven van jeugdigen: wachten op zorg kan problemen vermeerderen of verergeren.[166] Het is dus belangrijk om ervoor te zorgen dat wachtlijsten voor hulp niet teveel oplopen. De GRJR hanteert hiervoor een Treeknorm. Treeknormen zijn de maximaal aanvaardbare wachttijden die door zorgaanbieders en zorgverzekeraars zijn vastgesteld. Voor jeugdhulp bestaan geen landelijk vastgestelde Treeknorm. Gemeenten kunnen desondanks normen als basis gebruiken voor wachttijden in de jeugdhulp, maar er is geen wettelijke verplichting.[167] De Treeknorm die de GRJR hanteert is een wachttijd van maximaal veertien weken.

De GRJR is al sinds haar bestaan bezig met het terugdringen van de wachttijden. Sinds 2017 kreeg de GRJR signalen uit het veld over oplopende wachttijden en is zij daarover informatie gaan uitvragen bij de gecontracteerde aanbieders. Hieruit bleek dat de gemiddelde wachttijden nog binnen de Treeknorm waren. Bij enkele doelgroepen waren er echter relatief veel jeugdigen die langer moesten wachten dan veertien weken.[168] De GRJR heeft vervolgens per januari 2018 afspraken met aanbieders gemaakt over wachttijden (zie paragraaf 4-4-2). In de daaropvolgende jaren was, mede door Corona en bereikte budgetplafonds (zie hiervoor ook paragraaf 5-4-1), een verdere toename van de gemiddelde wachttijden te zien. Dit speelde met name bij de ambulante jeugdhulp (perceel E).

tekort hulp met verblijf

Eén van de punten waar een mismatch is, betreft jeugdhulp met verblijf. In de interviews is meerdere malen gesproken over missend aanbod aan jeugdhulp met verblijf, ook wel 'bedden' genoemd. Aanbieders hebben moeite om, zeker ook in het geval van crisis, een bed te vinden voor een jeugdige. De afbouw van gesloten jeugdhulp is hier een van de oorzaken van. Door dit tekort aan bedden zijn aanbieders genoodzaakt vaker uit te wijken naar (duurdere) zorgaanbieders buiten de regio. Het kost tijd om de kwaliteit van deze, vaak kleine of voor de aanbieder onbekende zorgverleners te controleren.[169] Ook wordt de jeugdige (ver) buiten zijn of haar eigen omgeving geplaatst, wat zowel impact heeft voor de jeugdige als voor de familie. Een

165 Interview aanbieders.

166 Gemeentelijke kinderombudsman, *Het is mijn toekomst! Waar wachten we op?* (Rotterdam, 2019), https://orr.nl/web/uploads/2019/06/Rapport-KOM-Het-is-mijn-Toekomst.pdf.

167 Gemeentelijke kinderombudsman, *Het is mijn toekomst! Waar wachten we op?*

168 GRJR, "voortgang inkoop, implementatie en wachttijden GRJR," de colleges van de deelnemende gemeenten in de GRJR (Brief, 31 oktober 2017).

169 Interviews aanbieders.

aanbieder zei hierover: “Dus als een kind al niet thuis kan verblijven en je moet ook nog aan een ouder uitleggen dat het naar de andere kant van Nederland moet verhuizen, dat doet héél veel.”[170]

knip lokaal en regionaal zorgaanbod
Zoals eerder toegelicht maken gemeenten op dit moment nog zelf de keuze welke jeugdhulp zij lokaal aanbieden en welke jeugdhulpvormen regionaal ingekocht worden.[171] De gemeenten in de regio Rijnmond hebben in de regiovisie de ambitie om hulp zoveel mogelijk in de eigen omgeving van de jeugdige te bieden. Uit gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt dat gemeenten, in lijn met de regiovisie ‘Nabij en Passend’, een sterke voorkeur hebben voor het zoveel mogelijk lokaal inkopen van hulp.[172]

Het belangrijkste argument van gemeenten voor het lokaal organiseren van zoveel mogelijk hulpvormen blijkt ‘grip’ te zijn. Door zelf hulp te contracteren, ervaren gemeenten meer houvast op kosten en kwaliteit. Deze houvast ervaren zij een stuk minder bij hulp die via de GRJR is ingekocht.[173] Verder geven gemeenten aan dat lokaal georganiseerde jeugdhulp goedkoper is.[174] Aanbieders vinden echter dat het steeds meer lokaal organiseren van jeugdhulp zorgt voor versnippering in het aanbod, wat uiteindelijk kostenopdrijvend kan werken.[175]

De lokale ambities in de regiovisie hebben geleid tot de zogenaamde ‘knip’ bij de inkoop van daghulp (perceel D) en ambulante hulp (perceel E).[176] Grofweg komt het erop neer dat de lichtere vormen van daghulp en ambulante hulp lokaal worden ingekocht. Vanaf de nieuwe inkoop in 2023 is deze knip ingegaan. De verschuiving van regionaal naar lokaal vond echter niet plaats zoals verwacht - het lokale aanbod werd minder gebruikt dan voorzien. Genoemde oorzaken zijn:

- Voor verwijzers is het onduidelijk welke zorg bij welke lokaal gecontracteerde aanbieder wordt aangeboden. Er bestaat namelijk geen goed overzicht van het lokale aanbod.
- De manier waarop de administratie is ingericht heeft ook invloed op het onvoldoende verschuiven van hulp naar de lokale aanbieders. Het blijkt namelijk dat een jeugdhulparrangement administratief gezien niet gemakkelijk deels op een lokaal en deels op een regionaal contract geboden kan worden. Om deze moeilijkheden te omzeilen, wordt dan toch het hele arrangement bij de regionale partij belegd.[177]
- Een derde oorzaak is onvoldoende afschalen. Eén regionale aanbieder geeft aan dat het voor hen lastig is om hulp af te schalen naar een lokale aanbieder. De gemeenten hebben namelijk allemaal eigen contracten en bijbehorende voorwaarden afgesproken met hun lokale aanbieders. De knip in de percelen D en E maakt afschalen van hulp dus moeilijker.

170 Interview aanbieder.
171 Zie paragraaf 2-2-2 voor een nadere toelichting.
172 GRJR, *Nabij en passend: regiovisie jeugdhulp regio Rijnmond.*
173 Interviews ambtenaren.
174 Interviews ambtenaren; ambtelijk wederhoor gemeente.
175 Interviews.
176 GRJR, *Inkoopstrategie 2023 GR Jeugdhulp Rijnmond*, p. 28.
177 Interviews. Aanvulling ambtelijk wederhoor GRJR: inmiddels is het administratief mogelijk om deels regionaal/deels lokaal te arrangeren.

overzicht aanbod onvoldoende
Verschillende verwijzers mogen volgens de Jeugdwet zelfstandig naar jeugdhulp verwijzen. Voor passende zorg is het belangrijk dat verwijzers zicht hebben op het aanbod dat er is. In paragraaf 4-3-1 is beschreven dat sommige verwijzers onvoldoende overzicht hebben van het aanbod.

Een specifiek voorbeeld van niet-passende verwijzingen door huisartsen is de eerder genoemde knip bij de inzet van daghulp (perceel D) en ambulante hulp (perceel E). De verschuiving van jeugdhulp naar lokale contracten was voor de huisartsen onvoldoende duidelijk, waardoor zij bleven verwijzen naar regionale jeugdhulp terwijl er lokaal aanbod was. Dit zorgde tevens voor de eerder genoemde extra wachtlijsten bij de regionale jeugdhulp.

in het kort

- De GRJR ontvangt geen informatie over het behalen van het beoogde resultaat van jeugdhulp. In de contracten zitten geen zorginhoudelijke verantwoordings- of prestatieafspraken over het resultaat van hulp. De GRJR en gemeenten kunnen vooral indirect een indruk krijgen van het resultaat, bijvoorbeeld via herinstroomcijfers of clienttevredenheidsonderzoeken.
- Lokale teams werken intensief samen met aanbieders van regionaal ingekochte zorg over de op te stellen arrangementen. Regelmatig hebben lokale teams te maken met knelpunten in de capaciteit. Dit levert wachttijden op en zorgt vermoedelijk voor meer verwijzingen via de huisarts.
- Huisartsen zijn verantwoordelijk voor het grootste aantal verwijzingen, maar gemeenten ervaren dat deze minder inzicht hebben in het lokale aanbod en dat ze daardoor vaak doorverwijzen naar regionale hulp. Het verwijssysteem voor huisartsen levert geen inzicht voor artsen in welke zorg lokaal en welke regionaal is. Dit levert een risico op verwijzen naar relatief zware zorg op. Via afspraken en financiering van praktijkondersteuners (POH GGZ jeugd) proberen gemeenten artsen te ondersteunen.
- De verwijzingen van een GI dienen via één van de zeven systeemaanbieders te gaan. Deze kunnen vervolgens doorverwijzen naar onderaanbieders. GI's ervaren dat de verwijzing via een systeemaanbieder regelmatig leidt tot een andere keuze dan die zij zelf als meest passend zien. Systeemaanbieders constateren dat GI's regelmatig direct contact opnemen met onderaanbieders. Dit leidt tot irritatie en soms ook extra administratieve lasten.
- Wachttijden zijn een uitwerking van een slechte aansluiting tussen vraag en aanbod.
- Er is in de regio een tekort aan jeugdhulp met verblijf, zogenaamde 'bedden'. Hierdoor moeten jeugdigen vaker buiten de regio verblijven. Consequenties hiervan zijn het op grote afstand van ouders moeten verblijven en dat het voor systeemaanbieders tijd kost om een onderaanbieder buiten de regio te vinden.
- Gemeenten hebben de ambitie om zoveel mogelijk zorg lokaal te organiseren, omdat zij daarmee meer grip ervaren en vermoeden dat hiermee kosten lager zijn. Aanbieders geven aan dat het zorgt voor versnippering van het aanbod, waardoor onder andere het op- en afschalen ingewikkeld wordt.

4-4 sturen op effectiviteit

Een kerntaak van de GRJR is de inkoop van bovenlokale jeugdhulp. In de volgende paragrafen komt aan de orde hoe de GRJR hierbij stuurt op effectiviteit. Paragraaf 4-4-1 gaat over sturen op de effectiviteit van geleverde zorg. Paragraaf 4-4-2 gaat over het terugdringen van wachttijden. Paragraaf 4-4-3 gaat over contactmomenten en hoe samenwerken wel/niet bijdraagt aan effectiviteit.

4-4-1 contractafspraken

Eén van de kerntaken van de GRJR is het contracteren van jeugdzorgaanbieders.[178] In dat kader voert de GRJR de jaarlijkse betalingen en afrekeningen met de aanbieders uit. Bij de GRJR werken momenteel zes contractmanagers en twee accountmanagers.[179] De GI's en VTRR vallen onder de accountmanagers. Hieronder staat wanneer de GRJR wel en niet stuurt op effectiviteit.

sturingsinformatie GRJR

De GRJR kan met de huidige contractafspraken niet sturen op de effectiviteit van geleverde zorg. De GRJR ontvangt conform de contracten productieverantwoordingen van systeemaanbieders. Hierin staat hoeveel weken zorg er geleverd is per jeugdige. Het aantal daadwerkelijk geleverde uren is onbekend. Hierdoor kan de GRJR hier ook niet op sturen. Zoals eerder aangegeven ontbreekt daarnaast het inzicht in het resultaat van geboden hulp op persoonsniveau (paragraaf 4-3-1). Hierdoor kan de GRJR niet nagaan of de geleverde inzet proportioneel was. De GRJR geeft in een interview aan dat het hierdoor ook niet mogelijk is om de doeltreffend- en doelmatigheid van de geleverde zorg te controleren.

Ook als er signalen zijn bij een gemeente dat het beoogde resultaat niet behaald is op casusniveau, worden hier geen gesprekken over gevoerd door de GRJR als contractpartner. Er worden geen consequenties verbonden aan het wel of niet krijgen van de hulp die een jeugdige nodig heeft.[180] Het is de taak van de casusregisseur (vanuit het wijkteam of vanuit de GI) om te sturen op het resultaat van individuele hulp. Wanneer resultaten niet in de beoogde looptijd behaald zijn en verlenging van de zorg wordt aangevraagd kan de casusregisseur met een aanbieder in gesprek gaan. De GRJR gaat in zo'n geval niet met aanbieders in gesprek.[181]

sturingsinformatie gemeenten

Omdat de GRJR niet op resultaat kan sturen, kunnen gemeenten dat zelf ook niet.[182] De GRJR is immers de contractpartner en voert het contractmanagement uit. Gemeenten kunnen alleen signalen melden aan de GRJR. Ook zijn zij niet aanwezig bij de contractgesprekken.[183] Gemeenten ervaren daarmee weinig invloed op het contractmanagement van de GRJR.[184]

4-4-2 wachttijden

De wachtlijstenproblematiek heeft ertoe geleid dat de GRJR in 2021 het project 'Aanpak wachttijden' startte om de wachttijden te beheersen, met als doel eind 2022 de gemiddelde wachttijden weer binnen de Treeknorm te krijgen.[185] Onderdeel van deze aanpak was het verhogen van budgetten voor aanbieders van ambulante hulp.

178 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 4a.

179 Interview GRJR.

180 Interviews gemeenten.

181 Interviews gemeenten; ambtelijk wederhoor GRJR.

182 Ambtelijk wederhoor Capelle aan de IJssel en Lansingerland: wij sturen op de inzet van specifieke aanbieders. Wij doen dit op basis van eigen informatie over cliënten (via CJG of toegangsteam).

183 Ambtelijk wederhoor GRJR: sinds begin 2024 mogen gemeenten aansluiten bij de contractgesprekken: 1 vertegenwoordiger namens alle gemeenten.

184 Interview gemeente.

185 Wethouder Zorg, Ouderen, Jeugdzorg Rotterdam, "Afdoening toezegging Voortgang Welzijn, Zorg en jeugdhulp, hervormingen Jeugdzorg en Voortgang inkoop – wachttijden (22bb5545)," gemeenteraadscommissie ZWCS (afdoeningsvoorstel, 22bb5545, 23 november 2022).

Na afloop van het project in januari 2023 was te zien dat de wachttijd regiobreed gemiddeld weer onder de Treeknorm zat. De GRJR heeft als ambitie wachttijden verder te laten dalen, maar ziet een stabilisatie vanwege de krapte op de arbeidsmarkt (capaciteit uitbreiden lukt daardoor niet).[186]

In tabel 4-5 is de gemiddelde 'retrospectieve wachttijd' per kwartaal te zien voor de zes gemeenten in dit onderzoek. De retrospectieve wachttijd is de tijd die een jeugdige heeft moeten wachten voordat werd gestart met het ontvangen van hulp. In 2023 ging het voor de gemeenten in dit onderzoek om circa 650 wachtenden in elk kwartaal.[187]

tabel 4-3: gemiddelde retrospectieve wachttijden GRJR[188]

jaar		wachttijd in weken
2021	Q3	15
2021	Q4	10
2022	Q1	10
2022	Q2	11
2022	Q3	14
2022	Q4	11
2023	Q1	9
2023	Q2	11
2023	Q3	11
2023	Q4	12

bron: dashboard GRJR, gefilterd op gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

De GRJR geeft in de jaarrekening van 2023 aan dat er in dat jaar vooral voor de jeugd-GGZ een stijging ontstond in de wachttijd. Dit had te maken met de verschuiving van delen van de ambulante jeugdhulp (E) naar lokaal (zie ook paragraaf 4-3-2 over de knip op de percelen D en E). Huisartsen hadden deze verschuiving onvoldoende in beeld en verwezen daardoor nog steeds naar regionale partijen (die hier geen capaciteit meer voor hadden ingekocht). Dit had impact op de wachttijden.[189]

Geïnterviewden ervaren dat de aandacht voor het terugdringen van wachttijden perverse effecten heeft. Zij ervaren de macht die onderaannemers hebben in de onderhandelingen met systeemaanbieders als groot, omdat onderaannemers zich bewust zijn dat systeemaanbieders soms 'niet anders kunnen' als ze een jeugdige binnen afzienbare tijd willen helpen.[190] Verder wordt ervaren dat jeugdigen vaker naar niet-passende zorg worden verwezen, omdat de passende zorg vol zit. Om lange wachttijden te voorkomen, wordt dan overbruggingshulp gegeven door bijvoorbeeld

186 GRJR, *Jaarstukken 2022 versie 7 juli 2023* & Op het dashboard van de GRJR is te zien dat in 2024 het streven van een gemiddelde wachttijd van maximaal 14 weken niet wordt gehaald.

187 Dashboard GRJR. De retrospectieve wachttijden en wachtenden worden in het dashboard per kwartaal weergegeven.

188 De wachttijden zijn vanaf eind 2020 op een nieuwe manier berekend. Voor die tijd werd gekeken naar de wachttijd tot toewijzing i.p.v. tot het ontvangen van hulp en de gerapporteerde wachttijden waren hiervoor dus korter. Vanaf q3 2021 worden de wachttijden in weken weergegeven.

189 GRJR, *Jaarstukken 2023*.

190 Interviews.

het wijkteam.[191] In het dashboard van de GRJR is niet te zien of hulp overbruggingshulp of passende hulp betreft en er is dus geen indicatie van de mate waarin dit fenomeen zich voordoet.

4-4-3 contact tussen GRJR en aanbieders

beschrijving contactmomenten
Er is contact tussen de GRJR en aanbieders in verschillende gremia. Jaarlijks zijn er per aanbieder tien vaste overleggen. Vier daarvan zijn contractgesprekken. Daarin gaat het onder meer over ontwikkelingen, wachttijden en data die de GRJR heeft ontvangen vanuit gemeenten. Ook zijn er ieder kwartaal KPI-gesprekken. Tot slot zijn er tweemaal per jaar bedrijfsvoeringsgesprekken die gaan over de jaarrekening, bedrijfsvoering en verzuim. De contractmanagers voeren in tweetallen de contractgesprekken met aanbieders. Tussendoor zijn de contractmanagers regelmatig met de aanbieders in contact via de mail of telefonisch.[192]

kwaliteit contractgesprekken
Eén van de vaste contactmomenten is het contractgesprek. Meerdere systeemaanbieders geven aan de rekenkamer aan dat de contractgesprekken met de GRJR zijn verbeterd in het afgelopen jaar. Meerdere zorgaanbieders ervaren de laatste tijd goede contractgesprekken. Daarvoor waren de contractgesprekken minder goed voorbereid en hadden contractmanagers minder kennis van zaken.[193]

De GRJR herkent ook dat het niveau van de contractmanagers en -gesprekken is verbeterd in het afgelopen anderhalf jaar.[194] De noodzaak daarvan wordt door de GRJR bevestigd. Desalniettemin is er nog steeds ruimte voor verbetering, door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van data.[195]

kwaliteit andersoortige gesprekken GRJR
Naast de contractgesprekken is er ook op andere momenten contact tussen zorgaanbieders en de GRJR. Er wordt door meerdere aanbieders aangegeven dat de gesprekken met de GRJR in zijn algemeenheid soms te veel gaan over het proces, regels en verantwoordelijkheden en te weinig over de inhoud, zoals de ontwikkeling van relevante trends.[196]

Een voorbeeld hiervan zijn de gesprekken over KPI's. In de contracten tussen zorgaanbieders en de GRJR staan vijf zogeheten 'ontwikkelopdrachten', een soort doelstellingen. Deze zijn opgesomd in het volgende gele kader. De ontwikkelopdrachten bestaan uit 'kritische prestatie indicatoren' (KPI's). De aanbieders dienen hierover te rapporteren aan de GRJR. De KPI's waren tijdens de aanbesteding nog niet geconcretiseerd en bleken in de praktijk lastig te

191 College van B en W Albrandswaard, "RIB Albrandswaard," gemeenteraad Albrandswaard (collegebrief, 1311892, 20 februari 2018).
192 Interview ambtenaren GRJR.
193 Interviews systeemaanbieders.
194 Interview GRJR.
195 Interview GRJR.
196 Focusgroep systeemaanbieders; interviews systeemaanbieders.

operationaliseren.[197] Pas na een periode van twee jaar zijn afspraken gemaakt over (voorlopige) normen, definities, meetpunten en toepassing van de KPI's.[198]

KPI's ontwikkelopdrachten
De ontwikkelopdrachten zijn gekoppeld aan de Regiovisie. De vijf ontwikkelopdrachten zijn:
(1) Hulp aan de jeugdige; nabij en passend, (2) Regionaal sluit aan op lokaal, (3) Jeugdigen groeien zoveel mogelijk op binnen een (pleeg)gezin, (4) Minimale inzet van bedden en
(5) Kosteneffectiviteit.[199]

In interviews met de rekenkamer hebben meerdere systeemaanbieders aangegeven dat het proces om te komen tot KPI's te lang heeft geduurd en veel tijd kostte. De GRJR had in de operationalisatie van de KPI's steviger de regie kunnen voeren. Kwartaalgesprekken tussen aanbieders en de GRJR gaan nog steeds vaak over het proces (het middel KPI) in plaats van de inhoud (het achterliggende doel dat de KPI's beogen te meten).[200]

gebrek aan overkoepelende data analyse
Een andere factor die de kwaliteit van gesprekken negatief beïnvloedt, is het gemis van een goede inhoudelijke analyse. Systeemaanbieders en GI's hebben individueel alleen zicht op eigen cliënten. Een aanbieder ziet dus slechts een deel van de geleverde hulp in Rijnmond. Voor een analyse van huidige en aankomende ontwikkelingen in Rijnmond, zoals op welke percelen de zorgvraag groeit, is overzicht nodig. Individuele aanbieders zien niet de volledige situatie en kunnen deze dus niet analyseren. Een goede analyse is meer dan dataverzameling alleen. Cijfers over bijvoorbeeld zorgtoename of wachttijden dienen namelijk ook geduid te worden.

Volgens enkele zorgaanbieders ontbreken goede inhoudelijke analyses in Rijnmond. In andere regio's is er meer inzicht in de situatie.[201] Volgens sommigen ligt in het uitvoeren van analyses (mogelijk) een rol voor de GRJR. De GRJR is zelf ook van mening dat zij nog moet groeien in het doen van analyses op zorglandschapsniveau.[202] De GRJR geeft aan dat er al wel een verbeterslag is gemaakt in het doen van analyses[203] (dit is ook benoemd in paragraaf 3-5). Een GI geeft aan tevreden te zijn over de manier waarop de GRJR zoekt naar trends en ontwikkelingen in het zorglandschap.

Door een systeemaanbieder wordt ervaren dat de GRJR soms met maatregelen komt en stuurt op zaken waarover contractueel niets is afgesproken.[204] Dit betreft bijvoorbeeld het maatregelenpakket dat is toegelicht in paragraaf 5-4-3.

197 Interviews systeemaanbieders.
198 De KPI's veranderen misschien nog, 2023 en 2024 zijn namelijk 'proefjaren'. Contractmanagers van de GRJR zullen ook vanaf 2025 tweemaal per jaar samenkomen om te kijken of KPI's verbeterd kunnen worden Bron: interview ambtenaren GRJR, interview systeemaanbieder.
199 GRJR; GRJR, "Beschrijvend Document Systeem aanbieders," [versie 1.2 7 december 2021] p. 24, 27 augustus 2024; interview ambtenaren.
200 Interviews systeemaanbieders; focusgroep systeemaanbieders.
201 Interview systeemaanbieder; interview gemeente.
202 Interview GRJR.
203 Interview GRJR.
204 Interview systeemaanbieder.

contact tussen gemeenten en aanbieders
Aanbieders hebben contracten afgesloten met de GRJR en zijn dus de contractpartner voor aanbieders. Dat betekent dat het niet de rol is van individuele gemeenten om zich als contractpartner op te stellen. Desondanks worden zorgaanbieders door gemeenten soms geconfronteerd met verzoeken die niet in de contracten met de GRJR staan.[205] Gemeenten werken soms dus om de GRJR heen.

Systeemaanbieders merken dat zij in de spagaat komen doordat gemeenten iets anders vragen dan in de contracten is afgesproken met de GRJR. Gemeenten zijn dan gericht op hun eigen beleid, wat kan botsen met de gezamenlijke visie en wat zelfs kan schuren met gemaakte afspraken in het contract.[206]

Gemeenten handelen dus soms op een wijze die niet past bij staande afspraken. Als een zorgaanbieder dit meldt bij de GRJR blijkt dat de GRJR hier niet altijd over is geïnformeerd door gemeenten.[207] De GRJR wordt dan gepasseerd en daarmee niet in de positie gebracht om te kunnen interveniëren. Als een aanbieder dit aankaart verwijst de GRJR de aanbieder in de praktijk soms terug naar de gemeente en interveniëren zij niet zelf.[208]

De betrokken partijen verschillen van inzicht over de te volgen oplossing. De GRJR ziet vooral kansen in een betere uitleg aan gemeenten wat wel en niet past binnen de contractsituatie.[209] Meerdere systeemaanbieders zien graag dat de GRJR meer regie pakt.[210]

perspectief gemeenten

oordeel contractmanagement GRJR
Zoals al eerder is aangegeven vinden aanbieders dat het contractmanagement van de GRJR recentelijk is verbeterd. Gemeenten zijn nog steeds erg kritisch. Meerdere gemeenteambtenaren vinden dat in het contractmanagement niet zakelijk genoeg wordt opgetreden richting aanbieders. Zij oordelen dat optreden gewenst is als er bijvoorbeeld signalen zijn dat bepaalde zorg niet helpend is, als de hulp volgens het wijkteam onnodig duur is, of als er te vaak zorg verlengd wordt zonder dat de beoogde resultaten gehaald zijn.[211]

Gemeenten oordelen dat de GRJR te veel rekening houdt met de behoeften van de aanbieders en te weinig met die van de gemeente. Dit kan ertoe leiden dat een gemeente zelf het heft in handen neemt en direct contact legt met aanbieders (zoals toegelicht in voorgaand kopje).

205 Focusgroep systeemaanbieders; interview systeemaanbieder; interview GI.
206 Focusgroep systeemaanbieders.
207 Focusgroep systeemaanbieders.
208 Interview systeemaanbieder.
209 Interview ambtenaren GRJR.
210 Focusgroep systeemaanbieders; interview systeemaanbieder.
211 Interviews gemeenten.

in het kort

- Een kerntaak van de GRJR is het contracteren van aanbieders. De huidige contracten zijn in 2023 ingegaan.
- De GRJR heeft geen grip op de resultaten van de geleverde jeugdzorg. Er vindt daardoor geen resultaatgerichte sturing plaats. Bij de invoering van het arrangementenmodel werd financiering op basis van resultaat wel beoogd.
- De GRJR heeft in de afgelopen jaren flink ingezet op het terugdringen van wachttijden. In 2023 zaten die gemiddeld onder de door de GRJR gehanteerde Treeknorm van 14 weken.
- De inzet op wachttijden kent ook perverse effecten: het geeft een machtspositie aan (dure) onderaanbieders en er wordt niet goed passende overbruggingshulp aangeboden aan jeugdigen. De GRJR heeft niet inzichtelijk hoe vaak overbruggingshulp wordt geboden.
- De contractgesprekken tussen aanbieders en de GRJR zijn verbeterd in de afgelopen jaren.
- Inhoudelijke analyses over wat er speelt op het gebied van jeugdzorg in de regio ontbreken volgens enkele zorgaanbieders. Volgens sommigen ligt hier (mogelijk) een rol voor de GRJR.
- Ondanks dat de GRJR contractpartner is, worden aanbieders soms geconfronteerd met verzoeken door gemeenten die buiten de afspraken vallen van de afgesloten contracten met de GRJR.
- Gemeenten hebben het idee dat de GRJR te veel rekening houdt met de behoeften van de aanbieders en te weinig met die van de gemeente.

4-5 hoofdlijnen effectiviteit inkoop

Dit hoofdstuk behandelde de vraag of de inkoop van regionale jeugdhulp effectief georganiseerd is. Sinds 2020 is de vraag naar jeugdhulp stabiel en tijdens de aanpak wachttijden (2021-2023) zaten wachttijden gemiddeld onder de landelijke norm. De instroom en toegang tot hulp lijkt daarmee redelijk effectief georganiseerd te zijn. Tegelijkertijd wordt bij het zoeken naar passende hulp geregeld afgeweken van afspraken doordat bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen rechtstreeks contact opnemen met onderaanbieders (i.p.v. via een systeemaanbieder) of doordat gemeenten rechtstreeks verzoeken doen aan aanbieders (i.p.v. via de GRJR).
Verder ontbreekt inzicht in de effectiviteit van geboden hulp. In de contracten tussen GRJR en aanbieders staan geen afspraken over het resultaat van geboden hulp. Zonder informatie over het effect van de geboden hulp kan de GRJR niet sturen op de effectiviteit ervan.

5 grip op kosten

5-1 inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, zijn de kostenstijgingen in de jeugdzorg een groeiend probleem voor gemeenten. Dit hoofdstuk schetst de context van deze kostenontwikkeling en gaat in op de vraag of de GRJR grip heeft op deze ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:
4. Heeft de GRJR grip op de kosten van bovenlokale jeugdhulp?

Paragraaf 5-2 maakt de kostenontwikkeling in de regionale jeugdhulp inzichtelijk op basis van regionale data. Vervolgens worden in paragraaf 5-3 de mogelijke oorzaken van die kostenontwikkeling besproken. Paragraaf 5-4 behandelt de mate waarin de GRJR hierop kan sturen.

5-2 ontwikkeling kosten bovenlokale jeugdhulp

5-2-1 regionale kostenontwikkeling

Het gebruik van jeugdzorg neemt al jaren toe.[212] Zoals in paragraaf 4-2-4 is beschreven, is de vraag naar regionale jeugdhulp niet toegenomen in de laatste jaren. De kosten zijn echter wel aan het stijgen. In Stand van de jeugdzorg 2024 geeft de Nederlandse Jeugdautoriteit aan dat landelijk de kosten sterker toenemen dan het gebruik van jeugdzorg en dat de gemiddelde kosten dus per jeugdige toenemen. In de periode 2015-2022 nam het aantal jeugdigen met jeugdzorg toe met 25% (en het aantal trajecten met 32%). In diezelfde periode namen de totale kosten van de jeugdzorg toe met 81%.[213]

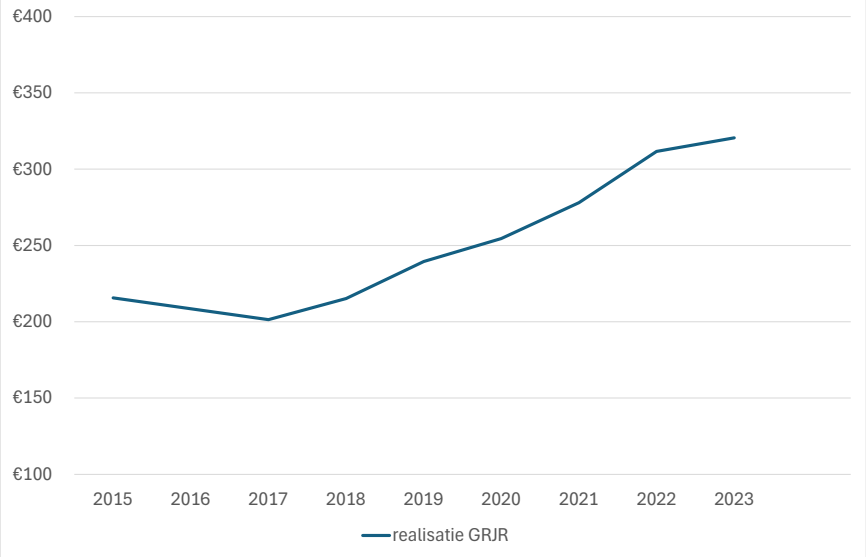
De landelijke kostenstijging is ook bij de GRJR terug te zien. In figuur 5-1 zijn de totale lasten weergegeven van de GRJR in de jaren 2015-2023.[214]

212 S. Kamerman, J. Verlaan, L. van Nierop & Pim van der Hulst, "Gemeenten draaien op voor stijgende kosten jeugdzorg," *NRC,* 3 oktober 2024.

213 Jeugdautoriteit, *Stand van de Jeugdzorg 2024* (Den Haag, 2024), https://www.jeugdautoriteit.nl/documenten/rapporten/2024/10/08/stand-van-de-jeugdzorg-2024.

214 De cijfers hebben betrekking op alle gemeenten die deelnemen aan de GRJR, dus ook de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam.

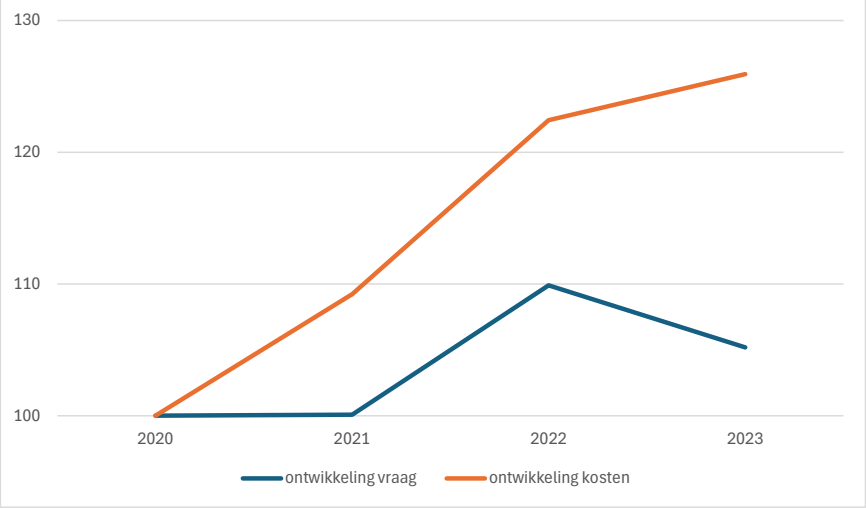
figuur 5-1: totale jaarlijkse kosten GRJR (in € mln.)



bron: jaarstukken GRJR 2015-2023

In de bovenstaande figuur is te zien dat de kosten in de periode 2015-2022 toenamen met bijna € 100 mln., een stijging van 45%. Dit is lager dan de eerder genoemde landelijke kostenstijging van 81% in die periode. De landelijke cijfers gaan over het geheel aan jeugdzorg. De GRJR biedt een deel hiervan aan (de regionale jeugdhulp). In de periode 2020-2023 stijgen de kosten van de GRJR met € 66 mln. De vraag naar jeugdhulp nam in die periode echter amper toe. In onderstaande figuur is de index van de ontwikkeling van zowel de kosten en de vraag in de periode 2020-2023 weergegeven.

figuur 5-2: index ontwikkeling vraag en kosten (2020 =100)



bron: jaarstukken GRJR en dasboard

5-2-2 kostenontwikkeling per gemeente

De aan de GRJR deelnemende gemeenten betalen gezamenlijk de volledige lasten van de GRJR.[215] Dit betekent dat de deelnemende gemeenten bij een tekort een extra financiële bijdrage moeten leveren, afhankelijk van het zorggebruik van de eigen inwoners. De risico's op overschrijding liggen direct bij de deelnemende gemeenten. De GRJR houdt zelf geen weerstandsvermogen aan.[216]

De gemeenten betalen de kosten van hun 'eigen' zorggebruik en een deel van de overige lasten, zoals overhead en uitvoeringskosten. De overige kosten worden over de gemeenten verdeeld op basis van hun aandeel in het totale zorggebruik. Het woonplaatsbeginsel bepaalt welke gemeente de kosten voor een jeugdhulptraject betaalt. Een gemeente betaalt de kosten voor haar eigen inwoners volgens de registratie in het BRP.[217] In 2022 is het woonplaatsbeginsel gewijzigd en sindsdien geldt dat gemeenten tevens betalen voor jeugdigen die (inmiddels) buiten de gemeente in een residentiële voorziening wonen maar direct daarvoor woonachtig waren in die gemeente. Voor gemeenten met eigen residentiële voorzieningen werkt dat in hun voordeel, omdat zij niet meer betalen voor alle jeugdigen in die voorzieningen. Voor gemeenten die relatief veel jongeren plaatsen in voorzieningen in de regio en daarbuiten betekent het dat al die kosten terugkomen naar de gemeente.

De bijdragen van de deelnemende gemeenten werden tot en met 2022 bepaald door middel van de 'vlaktaks'.[218] De kosten werden per gemeente geraamd en naderhand op basis van het werkelijke zorggebruik per gemeente verevend. Vanaf 2023 is de vlaktaks afgeschaft en is een nieuwe systematiek ingericht voor de raming.[219] Daarmee werd een directer effect beoogd tussen lokale sturing en de bijdrage aan de GRJR. Gemeenten zijn met beide methoden van verrekenen financieel zelf verantwoordelijk voor de eigen gemaakte kosten. Alleen het moment waarop zij moeten bijbetalen of geld terugkrijgen is veranderd. Sinds het afschaffen worden financiële tegenvallers niet meer over meerdere jaren verspreid, maar direct in het betreffende boekjaar verwerkt. Dit gaf in de boekjaren tot en met 2022 dan ook een te rooskleurig beeld van de financiële resultaten. De afschaffing verhoogt de transparantie en volledigheid van het verrekenen van de kosten.[220]

In tabel 5-1 zijn de gemeentelijke bijdragen aan de regionale jeugdhulp van 2015 t/m 2024 weergegeven (dat laatste jaar betreft een begroting en geen realisatie). Te zien is dat de toename van de kosten niet voor elke gemeente dezelfde impact heeft. De totale realisatie van de GRJR is in de periode 2015-2024 toegenomen met 73%. De kosten voor Lansingerland en Rotterdam zijn in die periode ruim verdubbeld, terwijl Krimpen aan den IJssel 'slechts' 29% meer geld kwijt is aan regionale jeugdhulp.[221] De grootste stijgingen vinden plaats vanaf 2022: in de periode 2021-2024 zijn de bijdragen

215 GRJR, *Begroting 2023* (1 juli 2022), p. 26, https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1005884#ai_8669886.

216 Het weerstandsvermogen geeft weer wat de vrije vermogensbuffer is voor het opvangen van eventuele calamiteiten en de financiële consequenties hiervan. Het gaat er dus om dat situaties opgevangen kunnen worden als er noodzakelijke incidentele uitgaven plaats moeten vinden.

217 VNG, "Woonplaatsbeginsel jeugdhulp," geraadpleegd op 24 april 2025, https://vng.nl/artikelen/woonplaatsbeginsel-jeugdhulp.

218 GRJR, *Begroting 2023*, p. 38.

219 GRJR, *Kadernota 2023 versie 0.6 d.d. 8 september 2021* (1 juli 2022), https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/09/Bijlage-9-bijlage-1-Kadernota-2023-concept-versie-AB-1-okt-2021.pdf.

220 Ambtelijk wederhoor GRJR.

221 Dit hangt volgens de gemeente Krimpen aan den IJssel samen met de organisatie van een stevig lokaal team, waarbij sturing zoveel mogelijk plaatsvindt op individuele casuïstiek. Bron: ambtelijk wederhoor.

van gemeenten gestegen met 34% voor de GRJR totaal en voor de gemeente Rotterdam met 62%. De wijziging van het woonplaatsbeginsel is een van de oorzaken van deze kostenstijgingen. De GRJR geeft in de jaarrekening 2022 aan dat in ieder geval ruim € 15 mln. van de totale kosten dat jaar extra kosten zijn door wijziging van het woonplaatsbeginsel. Dit komt voor een groot deel voor rekening van de gemeente Rotterdam.[222]

De stijging vanaf 2022 heeft ook te maken met onvolledigheid in verrekeningen in eerdere jaren. Er waren achterstanden in de informatie die de GRJR ontving (van gemeenten en aanbieders). Ook verwerkte de GRJR nog openstaande rekeningen. Kosten over eerdere jaren kwamen hierdoor in de jaarrekeningen vanaf 2022. [223]

tabel 5-1: bijdragen regionale jeugdhulp per gemeente GRJR (x 1 mln.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Albrandswaard	€ 3,2	€ 3,1	€ 2,6	€ 2,5	€ 2,3	€ 2,3	€ 3,0	€ 3,0	€ 3,6	€ 4,4
Barendrecht	€ 7,3	€ 6,9	€ 6,1	€ 6,3	€ 6,4	€ 6,5	€ 7,2	€ 9,3	€ 9,6	€ 10,8
Capelle a/d IJssel	€ 13,1	€ 12,1	€ 13,0	€ 14,3	€ 15,1	€ 12,6	€ 12,9	€ 14,5	€ 16,2	€ 18,6
Krimpen a/d IJssel	€ 5,6	€ 5,3	€ 4,7	€ 5,0	€ 5,8	€ 6,7	€ 6,5	€ 5,9	€ 6,4	€ 7,3
Lansingerland	€ 6,5	€ 6,7	€ 5,8	€ 5,8	€ 7,1	€ 8,5	€ 10,6	€ 10,7	€ 12,9	€ 14,3
Rotterdam	€ 112,2	€ 111,3	€ 106,5	€ 112,5	€ 123,5	€ 133,3	€ 148,2	€ 170,7	€ 205,8	€ 240,7
totale realisatie	€ 215,6	€ 208,5	€ 201,4	€ 215,2	€ 239,5	€ 254,5	€ 278,0	€ 311,6	€ 320,5	€ 372,9

bron: jaarstukken GRJR 2015-2023, 1e begrotingswijziging 2024 GRJR. *verwacht voor 2024

5-3 verschil begroting en realisatie

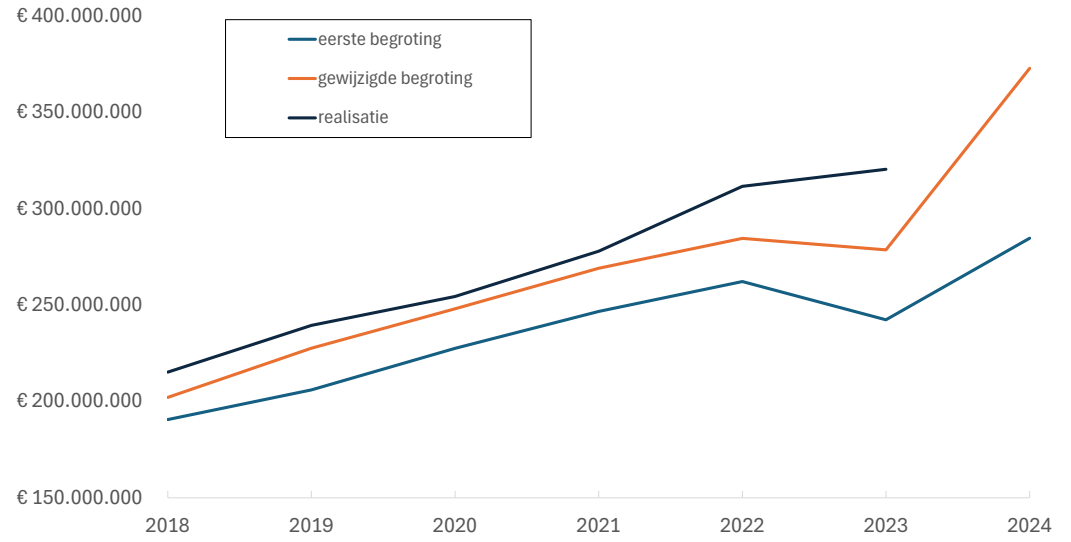
Gemeenten zijn in de afgelopen jaren in toenemende mate kritisch op de wijze waarop de GRJR de zorgkosten begroot.[224] In 2023 bedroeg het verschil tussen de conceptbegroting 2023 en de realisatie 2023 ruim € 78 mln. De voorschotten die gemeenten hebben betaald aan de GRJR (en hebben begroot in de eigen begroting) zijn dus onvoldoende voor het dekken van de kosten. Gemeenten krijgen bij een overschrijding een onverwachte naheffing. De GRJR geeft al vanaf 2020 in haar P&C-stukken aan dat zij inzet op 'realistisch begroten'. In de onderstaande figuur is te zien dat zowel de begroting als de realisatie systematisch toenemen. Vanaf 2020 lopen de begroting en realisatie steeds verder uiteen.

222 GRJR, *Jaarstukken 2022 versie 7 juli 2023.*

223 Ambtelijk wederhoor GRJR.

224 Interviews gemeente, maar ook in de zienswijzen van gemeenten op de P&C stukken is deze kritiek terug te lezen.

figuur 5-3: verschil begroting en realisatie GRJR



bron: begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen GRJR 2018-2024

Er zijn twee verklaringen voor de afwijking tussen begroting en realisatie. De eerste verklaring is dat de GRJR werkt met veel globale aannames doordat zij informatie over de realisatie of verwachte indexaties relatief laat ontvangt. De begroting 2024 wordt bijvoorbeeld al in het voorjaar van 2023 opgesteld en in juli 2023 vastgesteld. Deze termijnen liggen vast in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De GRJR heeft op dat moment informatie over de realisatie van 2022 nog niet volledig in beeld. Dit komt doordat gemeenten de benodigde informatie hiervoor laat aanleveren. Het dashboard van de GRJR toont sinds 2021 de informatiebeschikbaarheid.[225] Zo worden de afgegeven toewijzingen vergeleken met declaraties.[226] Halverwege 2023 moest dus op basis van onvolledige informatie over 2022 een begroting voor 2024 worden gemaakt. Ontwikkelingen in 2023 werden dus niet in de begroting voor 2024 meegenomen.

Een tweede verklaring is meer incidenteel en treedt vooral op in 2023. In dat jaar zijn forse kostenbesparingen op jeugdhulp begroot door de deelnemende gemeenten. Het ging hier onder andere om de voorgenomen 'knip' op de daghulp (perceel D) en ambulante hulp (perceel E), waardoor meer van deze zorg lokaal zou worden opgepakt. Deze verwachte besparing is goed te zien in de begrotingen in bovenstaand figuur. Het bleek echter dat de verwachte besparingen niet tot stand kwamen. Het te laag begrote bedrag veroorzaakte nog een extra mechanisme. Wanneer de begroting namelijk te laag is ingeschat, is de verwachte indexatie op die begroting ook te laag ingeschat. Dit veroorzaakt extra impact op de kosten in de jaarrekening.

De GRJR heeft in haar Kadernota 2025 nogmaals aangegeven in te gaan zetten op zo realistisch mogelijk begroten. Hiervoor heeft de GRJR gewerkt aan een nieuwe manier voor het maken van de financiële voorspellingen (de zogenaamde

225 Ambtelijk wederhoor GRJR.

226 GRJR dashboard.

jaareindeverwachting ofwel JEV). Of deze voorspelling accurater is, zal pas bij de volgende jaarrekening blijken.[227]

verschuiving verantwoordelijkheid begroten kosten

Een deel van de verantwoordelijkheid voor het begroten en verantwoorden van de kosten die de GRJR maakt, verplaatst zich naar de gemeenten. De begroting van de zorgkosten, waarin het ruime merendeel van de kosten zit, valt na een uitspraak hierover in 2024 voortaan niet meer onder de formele verantwoordelijkheid van de GRJR. De begroting van de GRJR bevat wel een raming van de zorgkosten, maar gemeenten zijn nu zelf verantwoordelijk voor het begroten van de zorgkosten. Onderstaand kader legt de impact van deze wijziging uit.

verantwoordelijkheid begroten en verantwoorden naar gemeenten

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft kaders voor het opstellen van begrotingen en jaarrekeningen. De commissie BBV draagt zorg voor de eenduidige uitvoering van het BBV.[228] In 2024 heeft de commissie een bindende uitspraak gedaan over wie verantwoordelijk is voor het begroten en verantwoorden van zorgkosten. De aanleiding hiervoor was een vraag van een (andere) jeugdhulpregio bij de commissie BBV. De commissie BBV heeft desgevraagd geoordeeld dat gemeenten zorgkosten voortvloeiend uit eigen besluiten zelf dienen te begroten en verantwoorden. Dit hoort dus niet meer bij de taak van de GRJR.[229] De begroting van de GRJR is als gevolg hiervan voortaan gesplitst in:

- Lasten die uitsluitend zijn gerelateerd aan zaken waarover de GRJR besluit (subsidies en uitvoeringskosten);
- Lasten die direct te relateren zijn aan een gemeentelijk besluit (alle zorgkosten, omdat de zorg beschikt/toegewezen is door de gemeente).

Voor de lasten uit de tweede categorie geldt dat de GRJR deze lasten zelf niet meer begroot en verantwoordt. De GRJR geeft in de begroting een raming af (om de gemeentelijke voorschotten te bepalen) en in de jaarstukken een productieverantwoording voor de afrekening van de kosten bij de gemeenten. De gemeenten zijn afzonderlijk verantwoordelijk voor het begroten en verantwoorden van de kosten. Dat betekent tevens dat gemeenten zelf verantwoordelijk worden voor de rechtmatigheidscontroles van deze kosten. Deze ontwikkeling speelde zich af aan het einde van de onderzoeksfase van dit rekenkameronderzoek. De rekenkamer heeft in haar onderzoek de verschillende partijen niet kunnen bevragen op de implicaties van deze ontwikkeling.

in het kort

- Het gebruik van jeugdzorg in Nederland is in de afgelopen jaren toegenomen en daarmee ook de kosten van jeugdzorg. Ditzelfde is te zien bij de GRJR.
- In de afgelopen jaren namen de kosten landelijk sterker toe dan het gebruik van jeugdzorg.
- In de periode 2020-2023 stegen de kosten van de GRJR met bijna € 80 mln., terwijl het aantal jeugdige dan gebruik maakt van jeugdhulp amper toenam.

227 Ambtelijk wederhoor GRJR: de concept P&C-stukken van april 2025 bevatten voor het eerst geen bijramingen, maar aframingen.

228 Rijksoverheid, "Wet- en regelgeving gemeente- en provinciefinanciën," geraadpleegd op 3 december 2024, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/wet-en-regelgeving-gemeente-en-provinciefinancien.

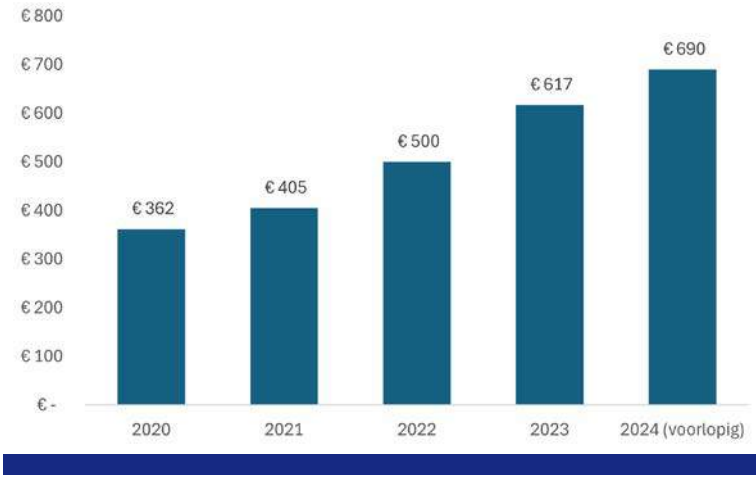
229 Voor de afschaffing van de vlaktaks was het begroten en verantwoorden door de GRJR nog toegestaan omdat de vlaktaks invloed had op de kosten per gemeente. Bron: ambtelijk wederhoor GRJR.

- De aan de GRJR deelnemende gemeenten betalen gezamenlijk de volledige lasten van de GRJR en dragen de risico's van budgetoverschrijdingen. De gemeenten betalen de kosten van hun 'eigen' zorggebruik en een vast deel van de overige lasten, zoals overhead.
- De toename van de kosten van de GRJR heeft niet voor elke gemeente dezelfde impact: de kosten voor Lansingerland en Rotterdam zijn in de afgelopen negen jaar verdubbeld, terwijl de kosten voor Krimpen aan den IJssel in die periode 29% stegen.
- Er is kritiek op de wijze waarop de GRJR de zorgkosten begroot. De GRJR zet sinds een aantal jaar in op 'realistisch begroten' maar de begroting en realisatie lopen steeds verder uiteen. Het ging in 2023 om een verschil van zo'n € 78 mln. tussen de eerste begroting en de realisatie.
- De GRJR verklaart de verschillen doordat zij werkt met globale aannames doordat benodigde informatie nog niet beschikbaar is en door het te hoog inschatten van verwachte besparingen door gemeenten. Met name in 2023 leidde dit tot aanzienlijke verschillen.
- De verantwoordelijkheid voor het begroten en verantwoorden van de kosten van regionale jeugdhulp verschuift van de GRJR naar gemeenten. De GRJR zal deze zorgkosten slechts nog ramen ten behoeve van de te innen voorschotten bij gemeenten.

5-4 oorzaken kostenontwikkeling

De totale vraag naar specialistische jeugdhulp is in de regio Rijnmond niet zodanig toegenomen dat dit de kostenstijgingen kan verklaren. Over de afgelopen paar jaar is het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van regionale jeugdhulp niet significant toegenomen. De gemiddelde behandelduur van de trajecten schommelt, maar neemt niet dusdanig toe dat het de kostenontwikkeling verklaart. De andere factor die de totale kosten bepaalt, zijn de tarieven van de zorg. Bij de GRJR zijn de gemiddelde weektarieven van de geboden hulp in de periode 2020-2023 met 70% toegenomen. In onderstaande figuur zijn de gemiddelde weektarieven weergegeven.

figuur 5-4: gemiddelde weektarieven GRJR (zes gemeenten)



Dashboard GRJR, peildatum 7-10-24, Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Rotterdam, alle zorg.

In bijlage 4 zijn de gemiddelde weektarieven per gemeente te vinden. Hieruit blijkt dat het gemiddelde weektarief behoorlijk verschilt. Zo is het gemiddelde weektarief in (2024 in) Rotterdam € 712 en in Lansingerland € 481.

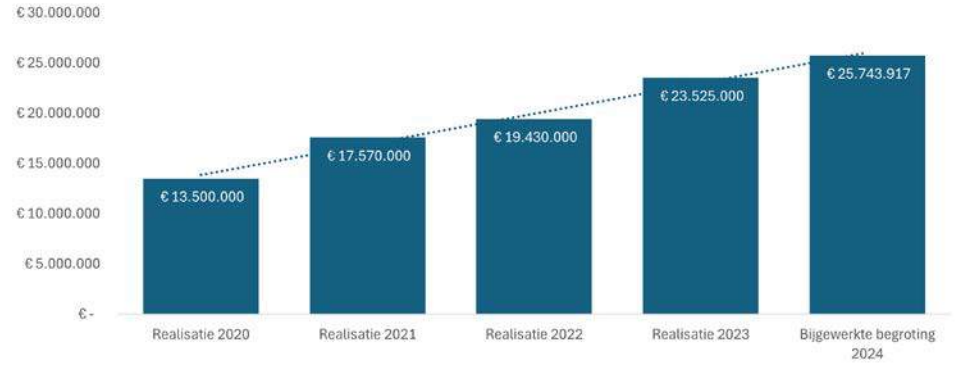
indexaties

Er zijn verschillende verklaringen voor de toename van de gemiddelde weektarieven. Een belangrijke verklaring is de indexatie van de kosten: over de jaren is er sprake van inflatie en zijn er in de zorgsector loonsverhogingen geweest. Deze kostenverhogingen bij de aanbieders worden doorgerekend naar de afnemer van de diensten, namelijk de gemeenten (via de GRJR). Voor 2024 was op een initiële begroting van ruim € 284 mln. gerekend met een toename van bijna € 28 mln. voor indexatie.[230] Hierbinnen valt ook een deel aan indexeringen uit 2023 die nog doorgevoerd moesten worden. Vervolgens is bij de begrotingswijziging ruim € 21 mln. extra aan kosten voor indexatie op de begroting opgenomen.[231] Voor 2024 is tot dusver dus zo'n € 50 mln. aan kosten rondom indexaties begroot op een totale begroting van € 373 mln.

toename gebruik LTA

De hoogspecialistische en landelijk ingekochte zorg (LTA) is niet door de GRJR gecontracteerd, maar dienen wel door de GRJR betaald te worden. Zoals in figuur 5-5 is te zien, zijn deze kosten in de periode 2020-2023 met € 10 mln. toegenomen. Dit komt door een toename van het aantal jeugdigen dat van deze zorg gebruik maakt.[232] Het gaat om een toename van 894 jeugdigen met een toewijzing in 2020 naar 1.344 jeugdigen in 2023. De toename had te maken met een toename van zorg voor onder andere lichamelijke problemen met een gedragscomponent, eergerelateerd geweld en eetstoornissen.[233]

figuur 5-5: kosten LTA GRJR



bron: GRJR, jaarstukken 2020-2023, 1e begrotingswijziging 2024.

andere mogelijke oorzaken

De indexacties en de toename van LTA leveren dus een significante bijdrage aan de kostenstijgingen in de zorg. Deze twee oorzaken kunnen deze echter niet volledig verklaren. Een deel van de stijgingen die ook landelijk zijn te zien, zijn niet goed te verklaren. Dat blijkt ook uit onderzoek van het CPB (zie onderstaand kader).

230 GRJR, *Begroting 2024* (8 september 2023), p. 36, https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/09/B6-b1_Begroting-2024.pdf.

231 GRJR, *Begrotingswijziging 2024* (13 september 2024), https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1268357#ai_8667748.

232 GRJR, "Analyse kostenoverschrijding en aanpak maatregelenpakket kostenombuiging GRJR," DB GRJR (memo, 4 oktober 2023).

233 GRJR, *Tweede Bestuursrapportage 2023 Versie: Dagelijks Bestuur (incl. bijlagen) 20 september 2023* (2023), p. 6, https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/10/B3-b1_2e-Burap23-DB.pdf; ambtelijk wederhoor gemeenten.

onderzoek CPB[234]

Het CPB heeft recent onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de zorguitgaven, waaronder de Jeugdwet. In het onderzoek is gekeken naar de ontwikkeling van de kosten in de periode 1990-2022. De totale zorguitgaven blijken gemiddeld met 4,9% per jaar te zijn gegroeid. De Jeugdwetuitgaven namen in deze periode met 5,2% per jaar toe. De toename van de uitgaven bij de Jeugdwet blijkt voor 50% te verklaren door inflatie. Daarnaast draagt toename van de welvaart bij aan de stijging van de kosten (21%). Voor 29% valt de oorzaak van de kostenstijging in de categorie 'overige groei'; veel meer dan in andere zorgsectoren. De precieze oorzaak van kostenstijging in deze categorie is niet bekend.

Het CPB heeft ook de te verwachten uitgavenontwikkeling in de periode 2027-2033 geraamd. De jaarlijkse groei van de totale zorguitgaven wordt geschat op 5,5%. De stijging van de jeugdzorguitgaven wordt op 4,8% per jaar geschat.

Op regionaal niveau worden weinig analyses gedaan naar de achterliggende oorzaken van de kostenstijgingen.[235] Er leven wel allerlei ideeën over mogelijke oorzaken. Hieronder worden de in interviews genoemde oorzaken die de rekenkamer aannemelijk acht besproken. Daarbij past dus wel de algemene aantekening dat er regionaal geen analyses beschikbaar zijn om één en ander te onderbouwen. De genoemde factoren zijn ook niet echt los van elkaar te zien en hebben allemaal iets te maken met 'toename van de complexiteit van de zorg'.

niet-passende hulp

De tendens in de jeugdzorg is om wachtlijsten zoveel mogelijk te voorkomen en jeugdigen zo snel mogelijk te helpen. Dit leidt ertoe dat verwijzers en aanbieders duurdere jeugdhulp aanbieden als er op dat moment geen passend goedkoper aanbod beschikbaar is.[236] In welke mate dit fenomeen voorkomt, is onbekend.

Ook geven verschillende betrokkenen aan dat de scheiding tussen lokaal en regionaal georganiseerde zorg voor sommige partijen onduidelijk is. Dit geldt vooral voor medische verwijzers. Hierdoor wordt een jeugdige soms verwezen naar (duurdere) regionale jeugdhulp terwijl er voor die jeugdige ook lokaal aanbod is.

Indirect gekoppeld aan het probleem rondom de aansluiting tussen lokale en regionale voorzieningen is de tendens dat er onvoldoende plek is voor jeugdigen in aanpalende domeinen. Zo komen bijvoorbeeld jeugdigen in de jeugdhulp (zoals daghulp) terecht, die eigenlijk (speciaal) onderwijs zouden moeten krijgen. Een oorzaak is dat het onderwijs "zeer terughoudend" is met het opnemen van kinderen met complexe problematiek en er is onvoldoende ruimte in het speciaal onderwijs.[237] Een ander voorbeeld is de uitstroom van gezinshuizen naar zelfstandig wonen: die vindt vanwege een te beperkt aanbod van zelfstandige woonvoorzieningen niet plaats, waardoor de jeugdige in een jeugdhulptraject blijft.[238]

234 R. van Elk, A. den Ouden, C. de Vos & A. Zeilstra, *Middellangetermijnraming zorg 2027-2033* (Centraal Planbureau, 2025).

235 Interviews GRJR, gemeenten en aanbieder.

236 GRJR, *Jaarstukken 2021*, p. 3.

237 GRJR, *Jaarstukken 2023*, p. 25.

238 GRJR, *Jaarstukken 2023*.

toename regels en richtlijnen
Aanbieders geven aan dat in de afgelopen jaren regels en richtlijnen in de jeugdzorg strenger zijn geworden voor aanbieders, om zo misstanden in de zorg te voorkomen. Voorbeelden daarvan zijn het niet op nachtslot mogen doen van residentiële faciliteiten en het niet mogen gebruiken van een dichte kamer voor de eigen veiligheid van een jeugdige. Deze richtlijnen zijn ingevoerd voor humanere zorg, maar leveren tegelijkertijd op dat bijvoorbeeld 's nachts extra beveiliging moet worden ingezet en een jeugdige vaker één-op-één begeleiding krijgt. Tevens zijn de vereisten rondom kwalificaties en bijvoorbeeld BIG-registraties strenger geworden, wat zorgt voor een toename van de personeelskosten.[239]

kwaliteit is duur
In de Hervormingsagenda wordt aandacht gevraagd voor het bieden van 'evidence-based' zorg: zorg die bewezen effectief is. Volgens aanbieders gaat het leveren van kwalitatieve en effectieve zorg gepaard met aanzienlijke kosten. Aanbieders moeten namelijk zelf nieuwe zorgproducten ontwikkelen.

toename inzet ZZP'ers
De tendens op de arbeidsmarkt met personeelstekorten en verzelfstandiging hebben ervoor gezorgd dat aanbieders in toenemende mate gebruik moeten maken van de diensten van ZZP'ers. Deze werken met hogere uurtarieven en leveren daardoor hogere kosten voor aanbieders op.

kosten onderaannemers
Een veelvuldig genoemde factor, zowel door gemeenten als aanbieders, is het gebruik van onderaannemers. Sinds het werken met systeemaanbieders zijn de gecontracteerde systeemaanbieders zelf verantwoordelijk voor het bieden van zorg op alle percelen. Dit kunnen zij niet alleen en daarom hebben zij contracten met onderaannemers. Aanbieders geven aan voor schaarse zorg, zoals bedden en crisisplekken, afhankelijk te zijn van onderaannemers. Die kunnen in deze positie zorgen voor het opdrijven van de kosten. Er is overigens afgesproken dat ophoging van het tarief door het inzetten van onderaanbieders niet in rekening gebracht mag worden in een arrangement.[240] Naast het prijsopdrijvende effect hebben systeemaanbieders te maken met extra administratieve lasten, ofwel overhead, voor het doorzetten van opdrachten naar een onderaannemer.

afbouw gesloten jeugdhulp
De afbouw van de gesloten jeugdhulp, ook wel JeugdhulpPlus genoemd, wordt door alle betrokkenen genoemd als een beweging met een grote impact op de zorgkosten.[241] Sinds 2019 wordt landelijk de inzet op het volledig afbouwen van de gesloten jeugdhulp steeds verder geïntensiveerd.[242] Dit heeft ook voor de regio Rijnmond als gevolg dat er voor veel jeugdigen, die normaliter in de gesloten jeugdzorg zouden worden behandeld, alternatieve vormen van zorg moeten worden

239 Interviews aanbieders.

240 Ambtelijk wederhoor gemeenten.

241 Ambtelijk wederhoor GRJR: dit is niet alleen een verklaring voor de kostenstijging maar ook dat de kosten meer stijgen dan de vraag (aantal jeugdigen).

242 Jeugdzorg Nederland, "Aantal jongeren in Jeugdzorgplus neemt verder af," geraadpleegd op 3 december 2024, https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/aantal-jongeren-in-jeugdzorgplus-neemt-verder-af-2/.

ingezet. Deze alternatieve vormen bestaan vanwege de aard van de problematiek vaak uit duurdere één-op-één of twee-op-één zorg.

Een tweede gevolg van de afbouw van gesloten jeugdhulp is dat er minder 'bedden' voor crisissituaties beschikbaar zijn in de regio. Aanbieders geven aan dat er in crisissituaties toch bedden nodig zijn voor deze jeugdigen. Als er onverhoopt meerdere crisissituaties gelijktijdig voorvallen, moet worden uitgeweken naar aanbieders in een andere regio. Dit betekent niet alleen dat daar aparte maatwerkcontracten voor worden gesloten met andere tarieven. Ook neemt de kans toe dat zogenaamde 'zorgcowboys' voor hoge kosten deze zorg gaan aanbieden.[243]

onvoldoende kostenbewustzijn aanbieders
Uit verschillende gesprekken met gemeenten kwam een sentiment en signalen naar voren over het doelbewust hoger inschalen van de zorgbehoefte van jeugdigen door aanbieders. Zij hebben vermoedens dat aanbieders, gezien de open einde regeling, niet kostenbewust hoeven te handelen. De facturen worden immers toch wel betaald. Aanbieders zouden volgens gemeenten met het arrangementenmodel de ruimte hebben om de zorg hoger te arrangeren dan nodig.[244] Aanbieders geven juist aan dat zij jeugdigen willen helpen met de best passende zorg.[245]

in het kort
- De kostenontwikkeling in de regionale jeugdhulp via de GRJR lijkt niet te liggen aan een toenemend aantal jongeren die zorg ontvangt. Bij de GRJR komt de kostentoename in de afgelopen jaren voornamelijk door stijgende weektarieven.
- De stijgende kosten worden deels verklaard door toename van gebruik van zeer specialistische hulp (LTA) en door stijgende weektarieven door indexatie.
- Naast de beide aantoonbare oorzaken leven er veel veronderstellingen bij betrokkenen over mogelijke andere oorzaken. Deze zijn onder andere niet-passende hulp, toename van inzet ZZP'ers, kosten onderaanbieders en afbouw gesloten jeugdhulp. Op regionaal niveau wordt echter weinig analyse gedaan naar de achterliggende oorzaken van de kostenstijgingen. Een deel van de oorzaken van kostenstijgingen is dus niet bekend.

5-5 sturing op kosten

De rolverdeling als het gaat om de kosten van de regionale jeugdhulp is ingewikkeld. Er zijn vier verschillende actoren te onderscheiden in dit proces: GRJR, gemeenten, verwijzers en aanbieders.
- De GRJR heeft de rol om via aanbesteding, contractonderhandelingen en contractmanagement te sturen op de wijze waarop aanbieders jeugdhulp inzetten en de tarievenstructuur die daarbij hoort.
- Het formele besluit om jeugdhulp in te zetten en tegen welk tarief binnen de afgesproken tarievenstructuur wordt door gemeenten genomen.
- De keuze voor een aanbieder en een type hulp voor de jeugdige ligt voor een groot deel bij de verwijzer.
- De aanbieders zijn in de lead om de juiste hulp te bieden.

243 Interviews betrokkenen.
244 Interviews ambtenaren.
245 Interviews aanbieders.

De rol van gemeenten en van verwijzers ligt expliciet in de Jeugdwet verankerd. Hierdoor hebben de betrokken actoren beperkte ruimte om te sturen op het gehele proces van aanvraag tot verstrekken van jeugdhulp.

5-5-1 sturing door GRJR

De GRJR onderscheidt haar verantwoordelijkheden op drie sturingsniveaus: zorglandschapsniveau, actorniveau (invloed op individuele partijen) en casusniveau. De verantwoordelijkheden van de GRJR op het zorglandschapsniveau worden beperkt doordat gemeenten zelf keuzes maken, bijvoorbeeld over de inkoop van lokale jeugdhulp.[246] Op actorniveau is de verantwoordelijkheid van de GRJR beperkt doordat de verantwoordelijkheid en positie van verwijzers, gemeenten en aanbieders in de wet zijn verankerd. Hierdoor kan de GRJR hier geen grote sturende rol uitoefenen, behalve als opdrachtgever voor de door de GRJR gecontracteerde partijen. Op casusniveau heeft de GRJR zeer beperkte sturingsmogelijkheden. Het verwijzen, toewijzen, arrangeren en administreren ligt bij andere partijen. Het enige wat de GRJR op dit niveau kan doen, is de informatie die ze vanuit verschillende gemeenten en aanbieders ontvangt verwerken tot sturingsinformatie.[247]

De GRJR kan door de wijze van inkoop sturen op kosten door bijvoorbeeld een specifiek type bekostiging te hanteren. Sinds 2018 wordt gewerkt met een resultaatgerichte bekostiging (zie ook paragraaf 3-3-5). Verandering is pas mogelijk bij de start van een nieuw inkooptraject. Binnen de huidige inkoopcontracten is het niet meer mogelijk om te werken met budgetplafonds om aanbieders een prikkel te geven binnen bepaalde budgetten te werken. Deze hebben in het verleden overigens geen goede resultaten opgeleverd, zoals in onderstaand kader wordt uitgelegd.

budgetplafond

De GRJR heeft lange tijd gewerkt met budgetplafonds. Dit houdt in dat er voor de verschillende percelen een maximaal budget per jaar werd ingesteld. Dit betekende in de praktijk dat jeugdigen op de wachtlijst terecht kwamen als het budgetplafond op dat perceel was bereikt. Bij opname (perceel B) en langdurig verblijf (perceel C) ontstond een zogenaamde 'discretionaire route', waarbij gemeenten via een aparte route alsnog toestemming konden geven voor het leveren van jeugdhulp boven het budgetplafond. Deze route werd voor jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel geregeld ingezet, maar kostte veel tijd. De Inspectie gezondheidszorg en jeugd stelde, mede door deze constatering, de regio Rijnmond wat betreft jeugdbescherming onder toezicht.[248] De GRJR heeft vervolgens voor sommige percelen de budgetplafonds opgeheven en sinds de nieuwe aanbesteding kan de GRJR niet meer werken met budgetplafonds.

De effectiviteit van budgetplafonds wordt tevens betwist in het onderzoek Stelsel in groei van AEF.[249] Het onderzoek concludeert dat het bereiken van het budgetplafond vooral leidt tot het oprekken van het budgetplafond om zo wachtlijsten te voorkomen en niet leidt tot een prikkel om kosten te

246 De GRJR kan bijvoorbeeld wel sturen op wachttijden bij regionaal ingekochte zorg of de passendheid van het zorgaanbod. Bron: ambtelijk wederhoor gemeenten; GRJR, *Kadernota 2025*, p. 15.

247 GRJR, *Kadernota 2025*.

248 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Jeugdbeschermingsregio Rijnmond Regiorapport verscherpt toezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* (Utrecht, 2022), https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2022/02/28/rapport-jeugdbeschermingsregio-rijnmond.

249 Andersson Elffers Felix, *Stelsel in groei: Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*.

besparen in trajecten. Dit werd bevestigd in gehouden interviews: er werd stringent mee omgegaan maar uiteindelijk werden de plafonds altijd verhoogd.[250]

De grondslag waarop de GRJR de kosten betaalt is de toewijzing van een gemeente. De GRJR moet erop vertrouwen dat zowel verwijzers als de gemeente de hulp om de goede redenen toewijst en declaraties terecht goedkeurt.[251] Daarbij wordt niet getoetst of het beoogde resultaat is bereikt (zie paragraaf 3-3-5).

5-5-2 rol andere partijen

gemeente
De gemeente heeft in de Jeugdwet de belangrijkste rol gekregen: zij dient jeugdzorg beschikbaar te maken en te betalen. De wet geeft gemeenten echter weinig ruimte om op de kosten van jeugdzorg te sturen. De jeugdhulpplicht bepaalt namelijk dat de gemeente de jeugdige dient te helpen en een gemeente kan dus niet zomaar jeugdhulp afwijzen.[252]

Gemeenten kunnen op twee manieren betrokken zijn bij een jeugdhulptraject: inhoudelijk of administratief. Wanneer een gemeente, via de wijkteams, inhoudelijk betrokken is bij een jeugdhulptraject kan het wijkteam (proberen te) sturen op het type en tarief van de jeugdhulp die aangeboden wordt.[253] Maar als de jeugdige bijvoorbeeld via een medische route of via de jeugdbescherming verwezen is, is de betrokkenheid vooral administratief. Dan geldt in de praktijk dat de gemeente slechts controleert of gegevens in orde zijn en de woonplaats klopt om een toewijzing te geven voor jeugdhulp.[254] Ook dienen gemeenten aanvragen tot verlenging te beoordelen en kunnen zij de noodzaak daarvan toetsen. In de praktijk worden verlengingen vooral als administratieve taak uitgevoerd.[255]

Daarnaast kan een gemeente sturen op de uitvoering door bijvoorbeeld te sturen op de capaciteit van lokale teams en het lokale aanbod. Ook heeft een gemeente invloed op de GRJR en kan zij sturen tijdens bijvoorbeeld gezamenlijke beslissingen.

verwijzers
Zoals in hoofdstuk 4 is besproken, mogen verwijzers op de medische route en bij de GI-route jeugdigen een verwijzing naar regionale jeugdhulp geven. Medische verwijzingen vormen ruim de helft van alle verwijzingen in de regio. De gemeente is bij een verwijzing buiten de gemeentelijke toegang om verplicht om zorg te verlenen (jeugdhulpplicht). Een gemeente kan proberen te zorgen voor een goed contact met bijvoorbeeld huisartsen en praktijkondersteuners om zo zelf meer sturing te kunnen geven op de verwijzingen vanuit de medische route. Er is echter geen wettelijk recht van gemeenten om op deze verwijsroutes te mogen sturen.

250 Interview gemeente.
251 Interview GRJR; ambtelijk wederhoor GRJR.
252 Jeugdwet, BWBR0034925, https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2025-01-01.
253 Zo kan een lokaal team bijvoorbeeld kijken of er zorgstapeling is of informatie opvragen bij een aanbieder. Bron: ambtelijk wederhoor Lansingerland.
254 Interviews ambtenaren.
255 Ambtelijk wederhoor GRJR.

aanbieders
Zoals gezegd heeft de GRJR contractafspraken met aanbieders. Hierin kunnen bepalingen opgenomen worden over de wijze waarop de aanbieder omgaat met bijvoorbeeld dure jeugdhulptrajecten. Aanbieders kunnen sturen op de kosten van trajecten, door bijvoorbeeld goedkopere trajecten aan te bieden. Tegelijk dient een aanbieder vanuit de eigen professionele kaders te beoordelen welke hulp passend is voor een jeugdige, zonder dat het kostenaspect daar te zwaar in meeweegt.[256]

Innovatie zou kunnen helpen om kosteneffectief te werken [257] Uit onderzoek blijkt echter dat met name grote jeugdhulpaanbieders in financieel zwaar weer verkeren. De Jeugdautoriteit geeft in de Stand van de Jeugdzorg 2024 aan, dat de gemiddelde marge in de sector tussen 2018 en 2022 daalde van 1,6% naar 1,1% en dat het aantal aanbieders met een negatief resultaat steeg.[258] De ruimte voor jeugdzorgaanbieders om te investeren en innoveren lijkt vanuit dat opzicht zeer beperkt. Overigens ontvangen de systeemaanbieders budget van de GRJR voor innovatie (jaarlijks voor de 'ontwikkelopdrachten' in totaal meer dan €1 mln.).[259]

5-5-3 invoering kostenbesparende maatregelen

In 2023 werd duidelijk dat de kosten voor de regionale jeugdhulp flink stegen. De GRJR heeft daarop in de loop van 2023 gemeenten en de medewerkers van haar uitvoeringsorganisatie gevraagd om voorstellen te doen voor kostenbesparende maatregelen. Deze maatregelen zijn in verschillende overleggen besproken.[260] Er is een pakket van zo'n 50 maatregelen samengesteld, verdeeld over de thema's arrangementensystematiek, randvoorwaarden, passend zorgaanbod en passende zorgvraag.[261]

Begin 2024 is de lijst met maatregelen en de Regionale Bestuursopdracht Kostenbeheersing (RBOK) door het AB vastgesteld.[262] De RBOK bevat de bestuurlijke randvoorwaarden die de verschillende partijen (aanbieders, gemeenten en GRJR) hebben afgesproken om de maatregelen te gaan uitvoeren. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen verschilt namelijk per maatregel en ligt bij de aanbieder, de gemeenten of bij de GRJR zelf. [263]

Uit gevoerde gesprekken blijkt een gemengd beeld te bestaan over het maatregelenpakket en de totstandkoming ervan. Verschillende betrokkenen hebben het ervaren als een pakket maatregelen dat in een hele korte periode uit "paniek" en zonder gedegen analyse is samengesteld.[264] Meerdere aanbieders hebben in het proces onvoldoende ervaren dat zij gehoord werden door de GRJR.[265] De GRJR en een gemeente geven aan dat er juist is samengewerkt aan analyses en meerdere keren

256 Aanbieders dienen wel te werken aan kosteneffectiviteit in het kader van de 'ontwikkelopdrachten' (zie paragraaf 4-4-3).
257 Jeugdautoriteit, *Stand van de Jeugdzorg 2024*.
258 Jeugdautoriteit, *Stand van de Jeugdzorg 2024*.
259 Ambtelijk wederhoor GRJR en gemeenten.
260 GRJR, "Analyse kostenoverschrijding en aanpak maatregelenpakket kostenombuiging GRJR."
261 GRJR, "Technische sessie 25 september," (presentatie RBOK GRJR, commissie ZWCS, Rotterdam, 25 september 2024); ambtelijk wederhoor GRJR.
262 Aanbieders hebben ondertekend dat het nemen van maatregelen nodig is om de kostenontwikkeling af te buigen. Bron: ambtelijk wederhoor GRJR.
263 GRJR, *Jaarstukken 2023*.
264 Interviews aanbieders, gemeenten en GRJR.
265 Interviews.

overleg is geweest met aanbieders.[266] Het pakket bestaat uit een flink aantal maatregelen. Hierdoor geven gemeenten aan zich te gaan richten op maatregelen die voor hen haalbaar zijn en voor de eigen gemeente nuttig lijken.[267]

Een deel van de maatregelen richt zich op het handhaven van bestaande afspraken en protocollen, zoals het zorgen voor tijdig toewijzen (volgens het administratieprotocol) en het naleven van de arrangementensystematiek.[268] Verder zijn er een aantal maatregelen die zich richten op de dure jeugdhulptrajecten. Voorbeelden hiervan zijn het afwegingskader 1-op-1 zorg en de € 4.000-toets. Beide maatregelen toetsen of een bepaalde dure vorm van jeugdhulp nodig is. De € 4.000-toets is in de loop van 2024 ingevoerd en inmiddels zijn daar de eerste ervaringen mee opgedaan.

€ 4.000-toets

Een van de maatregelen uit het maatregelenpakket die al is ingevoerd in 2024 is de € 4.000-toets. Deze maatregel is bedacht om meer zicht en grip te houden op de bovengemiddeld dure arrangementen: is de prijs nodig en wat kan er geleerd worden van deze bovengemiddeld dure zorgvragen. Voor 'bovengemiddeld' is een drempelbedrag bepaald van € 4.000 per week. De percelen B2 (JeugdhulpPlus, oftewel gesloten opname) en B4 (gesloten behandelsetting) zijn uitzonderingen en hebben drempelbedragen van respectievelijk € 5.295 en € 5.500 per week. Als de arrangerende partij (lokaal team, GI of aanbieder) een arrangement boven het drempelbedrag wil aanbieden, dient een formulier te worden ingevuld. Dit formulier bevat vragen als 'Wanneer kan de zorg weer worden afgeschaald?' en 'Is er nagedacht over maatregelen die minder ingrijpend zijn?'.[269] Het ingevulde formulier wordt vervolgens ter beoordeling aangeboden aan het Team Zorgbemiddeling. Team Zorgbemiddeling of de gemeente kunnen vragen om een inhoudelijke bespreking van de casus. De gemeente keurt de aanvraag uiteindelijk formeel goed of af.[270]

Uit gesprekken met betrokkenen bleek dat zij niet overtuigd zijn van de kosteneffectiviteit van deze maatregel. Het proces zou onnodig veel tijd kosten en de casussen in deze tarief-categorie zijn dermate complex en zwaar dat het meestal niet mogelijk is om het goedkoper op te pakken.[271] Verder wordt de focus van gemeenten op deze dure trajecten niet begrepen, omdat het om een klein aantal casussen gaat. Zoals te zien was in paragraaf 4-2-4 zitten de meeste jeugdhulptrajecten bij de ambulante hulp (perceel E). Deze toewijzingen hebben een lager weektarief (78% van de toewijzingen heeft een weektarief onder € 400) en het perceel vertegenwoordigt een kwart van de totale begroting van de zorgkosten voor 2024.[272] In een technische sessie voor de Rotterdamse gemeenteraad in september 2024 gaf de GRJR aan nog geen zicht te hebben op de mate waarin de maatregel dure trajecten voorkomt.[273]

Zoals in tabel 5-2 te zien is, gaat het om een relatief laag aantal dure toewijzingen (4% van de toewijzingen of minder). Voor een gemeente met een kleiner jeugdhulpbudget kan echter de impact van enkele dure toewijzingen fors zijn.

266 Ambtelijk wederhoor GRJR en gemeente.

267 Interview.

268 Interview.

269 GRJR, *Informatie tbv extra financieringsaanvraag arrangement boven €4.000 pw* (18 januari 2024), https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1221063#ai_8316184.

270 GRJR, *Werkproces bestellingen arrangementen hoger dan € 4.000* (18 januari 2024), https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1221063#ai_8316184.

271 Interviews.

272 Dashboard GRJR.

273 In ambtelijk wederhoor geven gemeenten aan dat de 4000-toets in 2025 is geëvalueerd. De rekenkamer heeft dit niet geverifieerd.

tabel 5-2: aantal toewijzingen in hoge tariefklassen in 2023

gemeente	totaal	€ 4.000+	€ 10.000+	% € 4.000+	% € 10.000+
Albrandswaard	299	6		2,0%	
Barendrecht	649	26		4,0%	
Capelle a/d IJssel	1.009	34		3,4%	
Krimpen a/d IJssel	557	18	2	3,2%	0,4%
Lansingerland	1.436	19	2	1,3%	0,1%
Rotterdam	10.622	299	15	2,8%	0,1%

bron: GRJR dashboard (peildatum 2024)

in het kort

- De mogelijkheden om te sturen op de kosten van regionale jeugdhulp zijn voor alle partijen beperkt, zowel door de wettelijke beperkingen als door de onderlinge afhankelijkheden.
- De rol van de gemeente en die van verwijzers ligt wettelijk vast. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van de GRJR hierop.
- De gemeente heeft wettelijk de belangrijkste rol: het beschikbaar maken en bekostigen van jeugdhulp. De gemeente heeft een wettelijke plicht tot het bieden van jeugdhulp. Een gemeente kan wel (in)direct sturen op kosten via onder meer het lokale team, lokale aanbod en door invloed bij gezamenlijke keuzes in de GRJR.
- De GRJR heeft vooral een positie als opdrachtgever en kan in de gekozen inkoopstrategie keuzes maken die invloed hebben op de kosten. Aanvullend op deze formele taak kan de GRJR sturingsinformatie bieden.
- Aanbieders kunnen kostenbewust handelen en bijvoorbeeld goedkopere zorg aanbieden. Uit landelijke cijfers blijkt dat grote jeugdhulpaanbieders er financieel niet goed voor staan.
- De GRJR heeft naar aanleiding van de sterk stijgende zorgkosten in 2023 een maatregelenpakket voor kostenbesparingen geïnitieerd. Het maatregelenpakket en de bijbehorende afspraken, ook wel de Regionale Bestuursopdracht Kostenbeheersing (RBOK) genoemd, zijn tot stand gekomen in een samenwerking tussen gemeenten, GRJR en aanbieders en is begin 2024 vastgesteld.
- Een deel van de maatregelen richt zich op het handhaven van bestaande afspraken en protocollen.
- Een van de maatregelen die al ingezet wordt is de € 4.000-toets. Deze is in de loop van 2024 ingezet. Er wordt getwijfeld aan de effectiviteit: het gaat slechts om enkele complexe casussen die waarschijnlijk niet goedkoper kunnen. De GRJR heeft nog geen zicht op de mate waarin de maatregel dure trajecten voorkomt.

5-6 hoofdlijnen grip op kosten

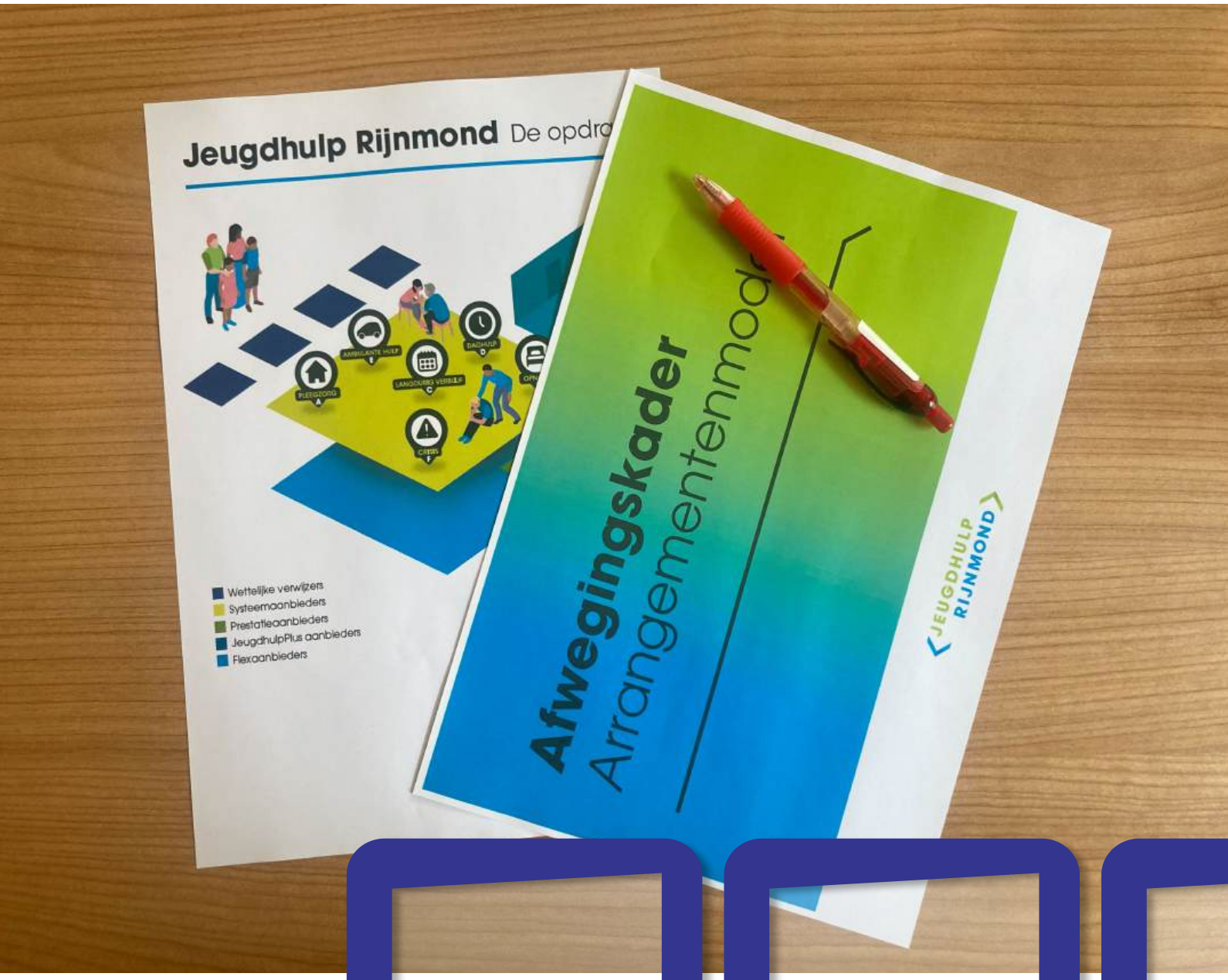
Dit hoofdstuk behandelde de vraag of de GRJR grip heeft op de kosten van regionale jeugdhulp. De GRJR heeft een rol bij het begroten van kosten en bij het inkopen van regionale jeugdhulp.

De deelnemende gemeenten betalen gezamenlijk de volledige lasten van de GRJR. Dit betekent dat realistisch begroten door de GRJR van groot belang is voor gemeenten om grip te houden op hun bijdrage. In de afgelopen jaren zijn de begroting van de GRJR en

de realisatie steeds verder uiteen gaan lopen.[274] De begroting wordt gemaakt aan de hand van cijfers over de actuele realisatie en een prognose over de ontwikkeling in de toekomst. Als de cijfers over de actuele realisatie achterlopen, werkt een grote afwijking ook weer in de prognose door. De GRJR is er de afgelopen jaren niet in geslaagd een realistische begroting op te stellen, maar was hiervoor ook afhankelijk van gemeenten. Met name de aanlevering door gemeenten van actuele cijfers over de realisatie bleef achter. Een belangrijke wijziging is dat in 2024 is besloten dat de verantwoordelijkheid voor het begroten en verantwoorden van de kosten van regionale jeugdhulp verschuift van de GRJR naar gemeenten.

De mogelijkheden om te sturen op de kosten van regionale jeugdhulp zijn voor alle partijen beperkt, zowel door de wettelijke beperkingen als door de onderlinge afhankelijkheden. De verantwoordelijkheid en positie van verwijzers, gemeenten en aanbieders zijn in de wet verankerd. De GRJR heeft vooral een positie als opdrachtgever en kan in de gekozen inkoopstrategie (op dit moment een resultaatgericht model) keuzes maken die invloed hebben op de kosten. Het gekozen model vereist zicht op resultaten om sturing te kunnen geven. In het verlengde van resultaten is inzicht nodig in de oorzaken van kostenstijgingen. Beide vormen van inzicht ontbreken echter op dit moment bij de GRJR.

274 Ambtelijk wederhoor GRJR: de recente begrotings- en realisatiecijfers liggen wel dichter bij elkaar (voorlopige jaarrekening 2024, concept wijziging begroting 2025 en concept begroting 2026).


Jeugdhulp Rijnmond
Wettelijke verwijzers
Systeemaanbieders
Prestatieaanbieders
JeugdhulpPlus aanbieders
Flexaanbieders
Afwegingskader
Arrangementenmodel
JEUGDHULP RIJNMOND

6 informatievoorziening gemeenteraden

6-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening naar de gemeenteraden. Het informeren aan de raad is één van de rollen van de GRJR (zie paragraaf 3-2-1). In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag behandeld:
5. *Worden de gemeenteraden adequaat geïnformeerd over de prestaties en kosten van de GRJR?*

Het hoofdstuk beschrijft eerst in paragraaf 6-2 de geldende afspraken over informatievoorziening. Paragraaf 6-3 gaat in op de feitelijke informatiestromen bij enkele gemeenteraden in de GRJR. De rekenkamer onderzoekt in paragraaf 6-4 of de informatievoorziening voldoet aan de afspraken uit paragraaf 6-2. Ook toetst de rekenkamer de ervaringen met de informatievoorziening aan de hand van de volgende drie normen: of de informatievoorziening tijdig, juist en volledig is (zie tabel 6-1). Paragraaf 6-5 bevat de hoofdlijnen van dit hoofdstuk.

tabel 6-1: toelichting normen

norm	toelichting
conform afspraken	de informatie voldoet aan afspraken (incl. wettelijke vereisten)
tijdig	de informatie wordt gedeeld op het moment dat het relevant is voor de raad
juist	de informatie biedt een realistisch beeld van de stand van zaken
volledig	de informatie sluit aan op de informatiebehoefte van de raad

6-2 afspraken informatievoorziening raad

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bevat afspraken over de informatievoorziening van GR'en die ook van toepassing zijn op de GRJR. De Wgr is op 1 juli 2022 gewijzigd, om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te vergroten.[275] Het doel was dat raden beter in positie worden gebracht om hun taken te kunnen vervullen. De Wgr bevat kaders voor de actieve informatieplicht en P&C-cyclus.

Naast deze wettelijke kaders kan de GRJR ook afspraken vastleggen over de informatievoorziening in andere documenten, zoals de tekst van de regeling. De taak die de GRJR heeft op het gebied van informatievoorziening is abstract beschreven in de tekst van de regeling.[276] Hieronder komen onder meer de actieve informatieplicht en P&C-cyclus aan bod.

275 R. de Greef, *Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?* (VNG, 2022), https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf.

276 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond.

actieve informatieplicht

Wgr

Eén van de wijzingen in de Wgr is de introductie van een actieve informatieplicht voor het bestuur van een GR.[277] Dit is in werking getreden zodat de informatievoorziening van GR'en aan gemeenteraden verbetert. De nieuwe verplichting is vergelijkbaar met de actieve informatieplicht van het college aan de gemeenteraad, zoals is vastgelegd in de Gemeentewet. Deze verplichting houdt in dat de raad alle informatie behoort te ontvangen die nodig is om zijn taak goed te kunnen vervullen.

Wgr wettekst actieve informatieplicht

Artikel 17, lid 2:

Het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan geeft de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.[278]

Een precies kader van wat onder actieve informatieplicht valt, is niet gegeven in de Wgr. De Wgr onderstreept vooral de verantwoordelijkheid om informatie actief te verschaffen. Algemeen uitgangspunt is dat het gaat om informatievoorziening over beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en afwijkingen van de afspraken. Deels bestaat dit uit een structurele informatievoorziening over beleidsvisies, begrotingen en jaarrekeningen. Daarnaast gaat het om incidentele informatievoorziening over afwijkingen van de afgesproken beleidslijnen. Bij afwijkingen moeten raden direct en actief geïnformeerd worden over de afwijking en wat mogelijkheden zijn om bij te sturen. Het advies in de Memorie van Toelichting bij de Wgr is om preciezere afspraken te maken over het delen van informatie (zie onderstaand kader). De GRJR en gemeenten hebben geen preciezere afspraken vastgelegd.

concretisering informatieplicht

De Memorie van Toelichting bij de Wgr beschrijft: "*In de gemeenschappelijke regelingen moeten wel afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd." (...) "Het ligt wel in de rede in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over de verzending van informatie op basis van deze nieuwe plicht."*[279]

afspraken GRJR

Het ligt voor de hand dat voor de GRJR verder wordt geconcretiseerd hoe aan de actieve informatieplicht invulling wordt gegeven. Daartoe is de tekst van de regeling aangepast. In de regeling is toegevoegd dat informatie wordt verstrekt via de griffies of bijeenkomsten (zie geel kader). Dit stond niet in de vorige versie. Voor een concretere invulling wordt verwezen naar het 'regelement van orde'.

277 R. de Greef, *Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?*; Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, 2.4d.

278 Wet gemeenschappelijke regelingen.

279 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, 2.4d.

afspraken informatieplicht GRJR

Tekst van de gemeenschappelijke regeling, artikel 12:

1. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter geven aan de raden en de colleges van de gemeenten gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

De betreffende inlichtingen aan de raden worden schriftelijk verstrekt via de griffies van de gemeenten of via bijeenkomsten waarvoor alle raadsleden van alle deelnemers zullen worden uitgenodigd.

2. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter verstrekken aan de raden en de colleges van de gemeenten alle inlichtingen die door één of meer leden van die raden of colleges worden verlangd.

3. Het reglement van orde van het algemeen bestuur regelt de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het in de twee vorige leden bepaalde.[280]

De tekst van de gemeenschappelijke regeling is aangepast n.a.v. wijzigingen in de Wgr. De vernieuwde regeling is op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd op https://lokaleregelgeving.overheid.nl/. Het is echter aannemelijk dat de tekst niet meer gewijzigd wordt. Nadat gemeenten met zienswijzen konden reageren heeft de GRJR namelijk een 'Definitieve gewijzigde tekst GRJR 2024' opgesteld die alleen nog aangenomen dient te worden door de deelnemende gemeenten.[281]

planning- en control-cyclus

Wgr

In de Wgr is vastgelegd dat gemeenteraden bepaalde informatie over de planning- en control-cyclus dienen te ontvangen (zie kader voor achtergrondinformatie). De wijziging van de Wgr in 2022 veranderde deze cyclus.

achtergrondinformatie P&C-cyclus

Een P&C-cyclus biedt inzicht in doelstellingen, of doelen bereikt zijn en welke financiële middelen daarvoor nodig zijn (geweest). In een P&C-cyclus wordt dus duidelijk wat de beoogde en de gerealiseerde kosten zijn. Een GR heeft een eigen P&C-cyclus, net als een gemeente.

Voor ieder jaar is er een aparte P&C-cyclus die meerdere jaren duurt. Voor 2025 is er in 2024 een begroting opgesteld, die in 2025 kan worden bijgesteld en in 2026 wordt de jaarrekening van 2025 opgemaakt. De P&C-cyclus voor ieder jaar bestrijkt dus drie jaren: het jaar daarvoor, het betreffende jaar en het jaar daarna.

Ieder kalenderjaar lopen er drie cycli parallel. Zo zal in bijvoorbeeld 2025 het volgende gestuurd worden vanuit een GR naar een gemeenteraad: ontwerpbegroting 2026, eventuele begrotingswijziging 2025 en jaarrekening 2024.

Er zit een volgordelijkheid in de P&C-documenten die gestuurd worden door een GR:

280 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 12.

281 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond; Gemeente Rotterdam, "Overige documenten t.b.v. de raad: Brief van Jeugdhulp Rijnmond over Reactie zienswijzen wijziging Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond," geraadpleegd op 31 januari 2025.

- Voorafgaand aan het jaar: kadernota → ontwerpbegroting → zienswijzemogelijkheid → definitieve begroting →
- Tijdens het jaar: eventuele begrotingswijziging(en) →
- Na het jaar: voorlopige jaarstukken → definitieve jaarstukken.

De GR dient bepaalde P&C-documenten op bepaalde momenten te sturen naar de gemeenteraad. Dit is hieronder beknopt beschreven.[282]

- Kadernota voor 30 april voor de begroting over volgend jaar. Een kadernota bevat algemene financiële en beleidsmatige kaders. De kadernota is geïntroduceerd in 2015 en diende voorheen enkele weken eerder gepubliceerd te worden. Een gemeenteraad neemt de kadernota ter kennisgeving aan. Additioneel kan afgesproken worden om te reageren op de kadernota met een zienswijze, maar dat is niet verplicht.
- Ontwerpbegroting twaalf weken voordat de ontwerpbegroting voor volgend jaar wordt vastgesteld door de GR. De ontwerpbegroting bouwt voort op de kadernota. De ontwerpbegroting wordt naar de gemeenteraden gestuurd zodat zij een eventuele zienswijze kunnen indienen. In een zienswijze kunnen gemeenteraden opmerkingen meegeven en vragen stellen over de P&C-stukken.
- Zienswijze voor vaststelling begroting. Sinds 2022 is toegevoegd dat de GR verplicht is om voorafgaand aan het vaststellen van de definitieve begroting een schriftelijk en gemotiveerd oordeel te geven over de zienswijzen (van de gemeenteraden) en de daaraan verbonden conclusies.
- Begrotingswijzigingen in het betreffende jaar. Indien er sprake is van besluiten tot wijziging van de begroting gelden dezelfde termijnen als bij de ontwerpbegroting en de zienswijzemogelijkheid. In een gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald bij welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.
- Voorlopige jaarrekening voor 30 april van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft. Deze wordt ter kennisgeving gestuurd naar de gemeenteraden.

Daarnaast zijn er afspraken over documenten die de GR dient te sturen aan de provincie gezien haar rol als financiële toezichthouder. Zo dienen de definitieve begroting en definitieve jaarrekening gestuurd te worden naar Gedeputeerde Staten van de provincie. De definitieve jaarrekening is het sluitstuk van de P&C-cyclus.

Met de wijziging van de Wgr werd onder meer een betere aansluiting beoogd tussen de GR begrotingscyclus en de gemeentelijke cyclus. De reden hiervoor was dat de financiële stukken van een GR vaak te weinig inhoud bevatten en te vroeg kwamen om deze goed te kunnen beoordelen. Met de wetswijziging zijn de termijnen in de Wgr verruimd, zo is er nu meer tijd voor het indienen van een zienswijze en is er meer ruimte voor indiening van de definitieve begroting.[283]

afspraken GRJR

De Wgr stelt dat bepaalde P&C-documenten op gezette tijden gedeeld moeten worden met de gemeenteraad. Daarnaast is in de tekst van de regeling vastgelegd dat de GRJR om de vier jaar een 'meerjarenbegroting' vaststelt. De meerjarenbegroting vangt aan

282 R. de Greef, *Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen*; Wet gemeenschappelijke regelingen, 01.

283 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

in het jaar dat volgt op het jaar waarin de verkiezingen voor de gemeenteraden worden gehouden.[284] Verdere kaders over wat een meerjarenbegroting exact inhoudt zijn niet in de tekst van de regeling opgenomen. Wel stellen de Commissie BBV en de provincies als financieel toezichthouders allebei dat een meerjarenbegroting in evenwicht dient te zijn en toelichtingen nodig zijn.[285]

overige afspraken
Tot slot zijn er nog twee afspraken relevant. Zo is sinds 2002 in de Gemeentewet de actieve informatieplicht opgenomen van college van B en W tot de gemeenteraad. Het college dient alle informatie te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken.[286] Relevante informatie die een wethouder met jeugdzorg in de portefeuille bijvoorbeeld ontvangt over de GRJR dient gedeeld te worden met de raad.

Daarnaast zijn er wettelijke afspraken over de gemeentelijke P&C-cyclus. Een gemeente heeft ook een eigen P&C-cyclus. Hiervoor gelden ook wettelijke verplichtingen, zoals het opstellen van een begroting en jaarrekening. Hierin kan een GR, zoals de GRJR, expliciet benoemd worden. Dat is niet verplicht. De verplichte publicatiemomenten tussen een GR en de gemeente verschillen. Een gemeenteraad ontvangt dus niet op eenzelfde momenten de P&C-stukken van de GRJR en van de gemeente. Met de wijziging van de Wgr is ingezet op een betere aansluiting tussen beide cycli.

in het kort
- De GRJR dient te voldoen aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr):
  - Er geldt sinds de Wgr 2022 een actieve informatieplicht voor het bestuur van een GR aan een deelnemende gemeenteraad. Informatie dient dus actief gedeeld te worden. Concretere afspraken hierover ontbreken in de tekst van de regeling.
  - Een GR dient bepaalde P&C-documenten op bepaalde momenten te sturen naar de gemeenteraad. Dit omvat onder meer jaarstukken en een begroting.

6-3 overzicht raadsinformatie

Deze paragraaf geeft een overzicht van de raadsinformatie die gemeenteraden hebben ontvangen over de GRJR. Deze paragraaf is beschrijvend van aard, het oordeel over de raadsinformatie komt in paragraaf 6-4 aan de orde.

De informatievoorziening van drie gemeenteraden is beschreven: Albrandswaard, Capelle aan den IJssel en Rotterdam. Conform de onderzoeksopzet is voor het onderzoeken van de informatievoorziening een selectie gemaakt. Van de zes onderzochte gemeenten in dit onderzoek zijn er drie geselecteerd. De selectie is gemaakt door maximaal één gemeente per GRJR-subregio te selecteren en gemeenten te selecteren die verschillen in inwonertal. Voor het onderzoek zijn bepaalde zoekopdrachten (o.a. 'GRJR') uitgevoerd in de drie raadsinformatiesystemen. De

284 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, art. 25.

285 Commissie BBV, "Notitie meerjarig financieel inzicht voor de raad 2020," geraadpleegd op 31 januari 2025; Nederlandse gezamenlijke provincies, *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2022 gemeenschappelijke regelingen* (2022).

286 Gemeentewet, BWBR0005416, art. 169, https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2024-12-11#TiteldeelIII_HoofdstukX_Artikel169.

onderzochte periode is begin 2018 tot en met eind 2024. Zie voor meer informatie de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

Onderstaande tabel geeft een indruk van het aantal relevante documenten dat de rekenkamer heeft gevonden in de raadsinformatiesystemen.[287] Het betreft unieke documenten. Bij de categorisatie zijn documenten uitsluitend in één categorie ondergebracht, ook als er raakvlakken waren met andere categorieën.

tabel 6-2: totaaloverzicht raadsinformatie

	Albrandswaard	Capelle a/d IJssel	Rotterdam
Afkomstig van GRJR			
• P&C-stukken van GRJR	28	26	45
• Brief van de GRJR	10	3	19
Afkomstig van college			
• P&C-stukken van gemeente	23	23	18
• Raadsinformatiebrief	26	22	62
• Raadsvragen beantwoording	7	10	39
overig			
• Moties ingediend (incl. verworpen moties en amendement, excl. afdoeningsvoorstel motie)	0	3	18
• Overige documenten (bv. annotatie, brief van ombudsman, prestentatie technische sessie/thema avond specifiek over GRJR)	17	34	76
Totaal aantal documenten	111	121	286

De tabel toont dat een raad vanuit verschillende kanalen over de GRJR wordt geïnformeerd (GRJR, college van B en W en overig). De tabel bevat dus niet alleen informatie van, maar ook over de GRJR.

De vergelijking toont dat het Rotterdamse raadsinformatiesysteem meer documenten bevat over de GRJR dan de raden van Albrandswaard en Capelle aan den IJssel. In het licht van de verschillende organisatiegroottes zijn verschillen in het aantal raadsstukken niet onlogisch.

De P&C-cyclus van de GRJR vormt in alle drie de raden een behoorlijk aandeel van de stukkenstroom. Waar in Albrandswaard 25% van de stukken over de GRJR direct betrekking heeft op de GRJR P&C, is dit bij Capelle aan den IJssel 21% en bij Rotterdam 16%. Daarnaast zijn de stukken die direct betrekking hebben op de P&C-cyclus van de gemeente ook relevant. Zo wordt in gemeentelijke P&C-stukken de GRJR expliciet benoemd omdat er bijvoorbeeld een naheffing wordt verwacht (er is meer geld nodig dan eerder begroot). Als er wordt gekeken naar de stukken die nauw met de P&C-cyclus van de GRJR en P&C-cyclus van de gemeente samenhangen, is het aandeel een stuk hoger. Waar in Albrandswaard 66% van de stukken nauw verbonden is met een P&C-cyclus, is dit bij Capelle aan den IJssel 52% en bij Rotterdam 36%. In de kleinere gemeenten hebben de P&C-cycli van de GRJR en de gemeente dus een prominentere plek dan in Rotterdam.

287 De rekenkamer heeft niet onderzocht of de raadsinformatiesystemen goed worden bijgehouden in de geselecteerde gemeenten.

De momenten in het jaar waarop de raad geïnformeerd wordt over kosten en prestaties zijn bij Albrandswaard en Capelle aan den IJssel gecentreerd rondom de datums waarop P&C-stukken besproken worden. In Rotterdam is dit meer verspreid. In Rotterdam is vrijwel iedere maand een relevant document gedeeld met de raad. Dit komt onder andere door het relatieve hoge aantal raadsvragen, ingediende moties, Rotterdamse onderzoeken en doordat de raad frequenter geïnformeerd wordt over bijvoorbeeld wachttijden. Gemeenteraden worden dus ook geïnformeerd via eigen monitoringsrapportages waarin de GRJR rapportages verwerkt kunnen zijn. Het verschilt per gemeente in hoeverre de gegevens van de GRJR of eigen gegevens gebruikt worden. De gemeente Capelle aan den IJssel informeert de raad bijvoorbeeld bij voorkeur met een eigen raadsinformatiebrief.[288]

Daarnaast diende de raad in Rotterdam meer moties in en stelde zij meer schriftelijke vragen over regionale jeugdhulp en de prestaties en kosten van de GRJR. Het aantal raadsvragen in Rotterdam (39) is twee keer zo hoog als het aantal raadsvragen in Albrandswaard en Capelle aan den IJssel bij elkaar (zeventien). Raadsvragen worden onder meer gesteld naar aanleiding van nieuwsberichten of externe onderzoeken. De raadsvragen gaan over allerlei facetten van de regionale jeugdhulp, waaronder de financiële situatie van jeugdhulpaanbieders, uithuisplaatsingen en wachtlijsten. Ook werden er in Rotterdam veel meer moties ingediend (achttien) dan in Albrandswaard en Capelle aan den IJssel samen (drie). De moties gaan onder meer over kosten(besparingen), wachtlijsten en monitoring.

Buiten de P&C-stukken stuurt de GRJR ook op andere momenten informatie naar de raad over eigen prestaties en de kosten. Zo zijn er brieven gestuurd vanuit de GRJR naar alle raden over bijvoorbeeld de inkoopstrategie en het hanteren van een ander inkoopmodel bij drie gemeenten uit de GRJR. De GRJR verzendt dezelfde informatie op hetzelfde moment naar alle raadsgriffiers.[289]

Ten slotte wordt de raad ook op andere manieren geïnformeerd over de GRJR. Zo stelt een griffie soms annotaties op om context te schetsen bij de gestuurde documenten vanuit de GRJR. Ook ontvangt de raad sporadisch informatie over de GRJR vanuit externen, zoals een jaarverslag van de Ombudsman of een brief van jeugdhulpaanbieders. Ook zijn er in de drie gemeenten raadsbijeenkomsten georganiseerd met als hoofdonderwerp de GRJR. Tijdens een ‘thema avond’/’technische sessie’ werd vaak een presentatie gegeven door de GRJR. In de onderzochte periode was er in Albrandswaard één, in Capelle aan den IJssel waren er drie en in Rotterdam vijf.

288 Aanvulling ambtelijk wederhoor gemeente Capelle den IJssel: “Deze aanpak [om themasessies te organiseren voor raadsleden] blijkt beter te werken dan veel technische stukken te verspreiden. Deze stukken belichten altijd één specifiek element. In Capelle kiezen wij er voor om niet meer technische stukken te delen dan noodzakelijk is en de overige informatie op een meer toegankelijke wijze of via een eigen raadsinformatiebrief met de raad te delen.”

289 Ambtelijk wederhoor GRJR.

in het kort

- Een raad wordt vanuit verschillende kanalen over de prestaties en kosten van de GRJR geïnformeerd: via de GRJR, via het college van B en W en overig.
- Het raadsinformatiesysteem van Rotterdam bevat ongeveer twee keer zoveel documenten over de GRJR dan Albrandswaard en Capelle aan den IJssel in de periode 2018-2024.
- In Albrandswaard en Capelle aan den IJssel is de informatievoorziening meer gekoppeld aan de P&C-cycli van de GRJR en de gemeente dan in Rotterdam. Dit komt onder andere doordat er in Rotterdam relatief veel raadsvragen worden gesteld, moties worden ingediend, en de raad bijvoorbeeld frequenter geïnformeerd wordt over wachttijden door het college.

6-4 oordeel raadsinformatievoorziening

De rekenkamer heeft getoetst of de informatievoorziening vanuit de GRJR voldoet aan de afspraken en tijdig, juist en volledig is. Zie voor een toelichting op deze normen tabel 6-1.

informatie vanuit GRJR conform afspraken

norm conform wettelijke verplichtingen

Zoals beschreven in paragraaf 6-2 dient een GR volgens de Wgr bepaalde documenten te sturen naar deelnemende gemeenteraden. Verplichte stukken zijn een document dat kaders biedt voor de ontwerpbegroting (kadernota), de ontwerpbegroting, een schriftelijke reactie op ingediende zienswijzen (verplicht sinds 2022), begrotingswijziging(en) en een voorlopige jaarrekening. De rekenkamer heeft onderzocht of deze documenten zijn verstuurd door de GRJR. Op basis van de informatie in de raadsinformatiesystemen constateert de rekenkamer dat alle P&C-stukken die de GRJR verplicht was om te sturen in de onderzochte periode (2018-2024) aanwezig zijn.[290] Dit is ook weergegeven in onderstaande tabel.

tabel 6-3: P&C-stukken in raadsinformatiesystemen

gestuurd in:	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kadernota	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ontwerpbegroting	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reactie op zienswijze (sinds 2022)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	✓	✓	✓
Begrotingswijzigingen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Jaarrekening (voorlopig)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

De (ontwerp)begrotingen van de GRJR bevatten beknopte meerjarenbegrotingen. Sinds 2018 is er ieder jaar een bijgewerkte meerjarenbegroting opgenomen. Hiermee voldoet de GRJR aan de afspraak uit de tekst van de regeling om een meerjarenbegroting op te stellen (zie paragraaf 6-2).

290 Aangezien de P&C-stukken van de GRJR geadresseerd zijn naar alle deelnemende gemeenteraden, veronderstelt de rekenkamer dat alle gemeenteraden deze stukken hebben ontvangen als deze gevonden zijn in een raadsinformatiesysteem.

Daarnaast stuurt de GRJR ook documenten naar gemeenteraden die betrekking hebben op de P&C-cyclus, maar niet bij wet verplicht zijn. Zo bevatte het overzicht van de drie onderzochte raadsinformatiesystemen ook voor nagenoeg alle jaren definitieve jaarstukken, definitieve begrotingswijzingen, definitieve begrotingen. Ook gaf de GRJR al voordat het in de Wgr verplicht was (voor 2022) reacties op ingediende zienswijzen. Ook bevatte de raadsinformatiesystemen in de meeste jaren (niet-verplichte) bestuursrapportages (zogeheten burap's). Overigens bevat het informatiesysteem van de GRJR zelf bestuursrapportages die niet in de raadsinformatiesystemen gevonden zijn.[291]

normen juistheid, tijdigheid en volledigheid

De rekenkamer heeft de informatievoorziening beoordeeld op de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de informatie. De rekenkamer heeft daarvoor verschillende documenten bestudeerd, namelijk de zienswijzen van drie gemeenteraden op de P&C-documenten van de GRJR en ingediende moties. Ook andere raadsinformatiestukken die verzameld zijn in het kader van deze onderzoeksvraag zijn doorzocht op een oordeel van raadsleden over de informatievoorziening.

andere onderzoeken over informatie GRJR

De informatievoorziening van en over de GRJR is al eerder onderzocht. Uit een onderzoek (2017) naar de GRJR bleek dat bestuurders meer actuele en beter door de GRJR geduide sturingsinformatie wensten.[292] Een rekenkamerrapport over jeugdzorg op Goeree-Overflakkee (2022) constateert ook dat de GRJR informatie deelt maar dat er moeilijk gestuurd kan worden door de raad doordat bepaalde informatie mist.[293]

In 2021 is er een 'strategisch informatieplan' (2021) voor de GRJR opgesteld door BMC. Dit document bevat ook oordelen over de informatievoorziening. De informatievoorziening van de GRJR kan volgens BMC aan kracht winnen als informatie actueler is en beter wordt toegespitst en geduid zodat duidelijk is waar welke stakeholder op kan sturen. Bijvoorbeeld als rapportages worden toegespitst op een bepaalde deelnemende gemeente. Ook werd gesteld dat het noodzakelijk is om de opdracht aan de GRJR met betrekking tot informatievoorziening te concretiseren. BMC constateerde dat gemeenten meer verwachten van de GRJR dan nu geleverd wordt, maar dat de verwachtingen niet verhelderd worden.

juistheid

De rekenkamer heeft de juistheid van informatie onderzocht door te kijken of de verstrekte informatie een realistisch beeld van de stand van zaken geeft. Hiervoor zijn de zienswijzen van drie gemeenteraden op de P&C-documenten van de GRJR en ingediende moties geanalyseerd. Er zijn dus patronen gezocht in de juistheid van informatie bijvoorbeeld over de kostenontwikkelingen.

291 Dit is te verklaren doordat de GRJR de bestuursrapportages aan het AB zendt, niet aan de raden. Iedere gemeente (college) is vrij om deze rapportage te gebruiken voor of te delen met de eigen raad, waarbij lokale aanvullende toelichtingen mogelijk zijn. Gemeenten gaan daar verschillende mee om. Dat verklaart dat niet alle bestuursrapportages in de raadsinformatiesystemen staan. Bron: Ambtelijk wederhoor GRJR; GRJR, "overzicht," geraadpleegd op 31 januari 2025, https://grjr.notubiz.nl/.

292 Andersson Elffers Felix, *Samen beter (be)sturen*, p. 10.

293 Rekenkamer Goeree-Overflakkee, *Zorgen voor de jeugd: Rekenkameronderzoek naar de toegang en sturing in de jeugdzorg op Goeree-Overflakkee* (2022), p. 36.

Uit de zienswijzen blijkt dat de verstrekte raadsinformatie door de GRJR geen realistisch beeld toont van de stand van zaken. Hierbij gaat het vrijwel altijd over de onjuistheid van kosteninschattingen in de financiële stukken van de GRJR. De rekenkamer constateerde eerder (paragraaf 5-2-3) dat er structureel grote verschillen zitten tussen de begrote kosten en gerealiseerde kosten. De onjuiste kosteninschattingen vormen een rode draad in de zienswijzen van alle drie de gemeenteraden. Zo staat in een Capelse zienswijze (2021) “De gemeenten worden jaar op jaar geconfronteerd met tal van begrotingswijzigingen, toenemende zorgkosten en budgetoverschrijdingen”.

De toonzetting over dit onderwerp lijkt de laatste jaren scherper te worden in Capelle aan den IJssel en Rotterdam. Zo staat namelijk explicieter in de zienswijzen dat er verkeerde inschattingen worden gemaakt en het niet zo kan doorgaan: “De informatie die wordt gedeeld is niet actueel en leidt tot een verkeerde inschatting van de financiële prognose” (Rotterdam 2023).

Ook lijken de aangedragen opmerkingen in de zienswijzen over de financiële voorspelbaarheid specifieker te worden. Zo geeft de Capelse raad in 2024 aan dat “de GRJR wordt verzocht om alleen effecten van bezuinigingsmaatregelen in te boeken waar een uitgewerkt plan aan ten grondslag ligt en waarvoor is besloten om tot uitvoering over te gaan”.[294] Dit is specifieker dan het meer abstracte verzoek om te zorgen voor een realistische begroting (wat voorheen meestal gebeurde).

In vrijwel alle zienswijzen is expliciet opgenomen dat de raden een realistische begroting verlangen.[295] Ook de financiële toezichthouder, de provincie Zuid-Holland,

294 Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “zienswijze ontwerpbegroting 2024 en begroting 2025,” GRJR (zienswijzebrief, 1445399 /1447351, 9 juli 2024).

295 Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze gewijzigde begroting 2019 en conceptbegroting 2020,” GRJR (zienswijzebrief, 69908, 8 juli 2019); Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze gewijzigde begroting 2020 en conceptbegroting 2021,” GRJR (zienswijzebrief, 167882, 30 juni 2020); Gemeenteraad Albrandswaard, “Raadsbesluit Zienswijze Kadernota 2022 GR Jeugdhulp Rijnmond,” 222536 (1 februari 2021); Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze ontwerpbegroting 2022 GRJR,” GRJR (zienswijzebrief, 326001, 5 juli 2021); Gemeenteraad Albrandswaard, “Raadsvoorstel Zienswijze begrotingswijziging 2021 GR Jeugdhulp Rijnmond,” 382001 (7 september 2021); Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en Ontwerpbegrotingwijziging 2022 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond,” GRJR (zienswijzebrief, 501789, 13 juni 2022); Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze op de ontwerp begrotingswijziging 2023 en ontwerp begroting 2024 GRJR,” GRJR (zienswijzebrief, 3 juli 2023); Gemeenteraad Albrandswaard, “Raadsvoorstel Zienswijze ontwerp begrotingswijziging 2024 en ontwerp begroting 2025 Gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond,” 2024-037665 (14 mei 2024); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “zienswijze over Begrotingswijziging 2019 en Ontwerpbegroting 2020,” GRJR (zienswijzebrief, D45/1094163, 6 juni 2019); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “zienswijze Kadernota 2022 GRJR,” GRJR (zienswijzebrief, 338763 /382571, 9 februari 2021); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “Zienswijze Begroting 2022 GRJR,” GRJR (zienswijzebrief, 477191/477245, 14 juni 2021); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “Begrotingswijziging GRJR 2021,” GRJR (zienswijzebrief, 563512/572470, 28 september 2021); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “zienswijze Begrotingswijziging 2022 en Begroting 2023,” GRJR (zienswijzebrief, 761239/774345, 7 juni 2022); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “zienswijze Begrotingswijziging 2023 en Begroting 2024,” GRJR (zienswijzebrief, 1133563 /1133601, 5 juni 2023); Gemeenteraad Rotterdam, “Zienswijzen m.b.t. wijzigingsvoorstellen begroting 2019 en ontwerpbegroting 2020 GRJR,” GRJR (zienswijzebrief, 19bb17456, 13 juni 2019); Gemeenteraad Rotterdam, “Zienswijzen gemeenteraad m.b.t. voorlopige jaarstukken 2022, ontwerpbegrotingswijziging 2023 en ontwerpbegroting 2024,” GRJR (zienswijzebrief, 23bb004071, 22 juni 2023); Gemeenteraad Rotterdam, “Zienswijze gemeenteraad m.b.t. P&C stukken (conceptjaarrekening 2023, ontwerpbegroting 2025 en conceptbegrotingswijziging 2024) van de GRJR,” GRJR (zienswijzebrief, 24bb004167, 11 juli 2024).

heeft meermaals aandachtspunten meegegeven voor een realistischere begroting van de GRJR.[296] De roep om juiste informatie is dus groot.

Desondanks staat ook in enkele zienswijzen dat er stappen zijn gezet in het realistisch begroten.[297] De GRJR heeft zich daarvoor ingespannen.

De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening op het gebied van kosteninschattingen in veel jaren niet een realistisch beeld van de stand van zaken schetste en daarmee onjuist was.[298] Daarmee vindt de rekenkamer de toegenomen nadruk op juiste cijfers (realistisch begroten) terecht.

tijdigheid
De rekenkamer heeft onderzocht of de informatie wordt gedeeld op het moment dat het relevant is voor de raad. De tijdigheid van raadsinformatie komt in de zienswijzen van de drie raden enkele keren naar voren.

In enkele zienswijzen stellen raden dat de informatie van de GRJR niet tijdig genoeg is en dat periodieke actuele sturingsinformatie nodig is maar ontbreekt.[299]

Ook staat in meerdere zienswijzen tot 2022 dat raden enkele keren antwoorden verwachtten op vragen die zij in een eerdere zienswijzen hadden gesteld. Die waren tot dan toe nog niet beantwoord en de raden uitte hierover hun ongenoegen.[300] Tot het reageren op zienswijzen was de GRJR echter tot 2022 niet wettelijk verplicht, sinds de wijziging van de Wgr is de GRJR dat wel. Hoewel de inhoud van de reactie niet altijd naar tevredenheid van raden was, reageerde de GRJR dus al voor de wettelijke verplichting op ingediende zienswijzen.

Ook blijkt uit de zienswijzen dat de gemeentelijke vergaderagenda's en de P&C-cyclus van de GRJR niet goed op elkaar aansluiten voor het indienen van zienswijzen. Zo stelt de raad in meerdere zienswijzen dat het niet mogelijk was om binnen de gestelde termijn te reageren.[301] Als de raad dit vond is de zienswijze onder voorbehoud binnen

296 Gemeenteraad Albrandswaard, "Raadsvoorstel Zienswijze gewijzigde begroting 2020 en conceptbegroting 2021 GR Jeugdhulp Rijnmond," 167882 (18 mei 2020); Provincie Zuid-Holland, "Financieel toezicht begroting 2024," (brief Gedeputeerde Staten, PZH-2023-844301632, 15 december 2023); Provincie Zuid-Holland, "Financieel toezicht begroting 2025," (brief Gedeputeerde Staten, PZH -2024-853538988, 4 oktober 2024).

297 Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze gewijzigde begroting 2020 en conceptbegroting 2021."; Gemeenteraad Albrandswaard, "Raadsbesluit Zienswijze Kadernota 2022 GR Jeugdhulp Rijnmond."; Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze ontwerpbegroting 2022 GRJR."; Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en Ontwerpbegrotingwijziging 2022 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond."; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, "zienswijze Begrotingswijziging 2022 en Begroting 2023."

298 Ambtelijk wederhoor gemeenten: de informatie was op het moment van opstellen wel juist, maar de kosteninschatting bleek achteraf niet accuraat.

299 Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze gewijzigde begroting 2018 en conceptbegroting 2019," GRJR (zienswijzebrief, 1332907, 9 juli 2018); Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze gewijzigde begroting 2019 en conceptbegroting 2020."; Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en Ontwerpbegrotingwijziging 2022 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond."; Gemeenteraad Rotterdam, "Zienswijzen gemeenteraad m.b.t. voorlopige jaarstukken 2022, ontwerpbegrotingswijziging 2023 en ontwerpbegroting 2024."

300 Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze gewijzigde begroting 2019 en conceptbegroting 2020."; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, "Financiële stukken GRJR 2019-2021," GRJR (zienswijzebrief, 219032/220858, 3 juni 2020); Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, "zienswijze Kadernota 2022 GRJR."

301 Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze gewijzigde begroting 2019 en conceptbegroting 2020."; Gemeenteraad Albrandswaard, "Zienswijze gewijzigde begroting 2020 en conceptbegroting 2021."; Gemeenteraad Albrandswaard, "Raadsbesluit Zienswijze Kadernota 2022 GR Jeugdhulp Rijnmond."; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, "zienswijze Kadernota 2022 GRJR."; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, "Begrotingswijziging GRJR 2021."

de termijn verstuurd of enkele weken na de termijn. De GRJR heeft zich wel gehouden aan de wettelijke termijnen. De rekenkamer constateert dat het bespreken van een zienswijze meerdere keren niet in een (drukke) gemeenteraadagenda paste.

Tot slot wordt de GRJR opgeroepen om actuelere informatie met de raad te delen door zich in te spannen om tijdig informatie te ontvangen van externen.[302] De GRJR ontvangt bijvoorbeeld administratieve gegevens van zorgaanbieders, zoals beschreven in paragraaf 3-5. De niet-actuele informatie hangt samen met het punt onjuiste kosteninschattingen onder tijdigheid.

De rekenkamer merkt op dat de tijdigheid van raadsinformatie af en toe naar voren komt in de zienswijzen en moties. De GRJR heeft zich gehouden aan de wettelijke termijnen bij de P&C-stukken. De rekenkamer constateert dat de GRJR er niet in slaagt actuele informatie over kosteninschattingen aan gemeenteraden te verstrekken. Hiervoor is de GRJR echter ook afhankelijk van tijdige informatieverstrekking door derden.

volledigheid
De rekenkamer heeft onderzocht of de verstrekte informatie aansluit op de informatiebehoefte van de raad. De (on)volledigheid van raadsinformatie komt zowel terug in de zienswijzen van alle drie de raden als in aangenomen (Rotterdamse) moties.

Uit zienswijzen blijkt dat de informatie uit de P&C-stukken niet volledig genoeg is. Zo blijkt uit zienswijzen bij alle drie de raden dat bepaalde informatie wordt gemist.[303] Alle drie de raden geven in zienswijzen aan dat er behoefte is aan bepaalde analyses. Een voorbeeld is het verzoek om inzicht te geven in de effecten van de coronacrisis op de specialistische jeugdhulp of de toegenomen kosten. De raden zouden graag meer zicht krijgen in de uitgaven en resultaten van de GRJR.

Uit moties blijkt dat er behoefte is aan specifieke informatie en volledigere zicht op het functioneren van de GRJR in zijn algemeenheid. De onvolledigheid van raadsinformatie is het meest prominente punt op het gebied van informatievoorziening in aangenomen (Rotterdamse) moties. In de moties wordt het college verzocht om bepaalde informatie met de raad te delen. Er wordt soms om zeer specifieke informatie gevraagd zoals binnen welke termijn de door een rechter opgelegde behandeling start bij jongeren.[304] Ook blijkt uit de moties dat de raad behoefte heeft aan een volledig algemeen beeld. Zo staat in de in 2021 aangenomen

302 Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en Ontwerpbegrotingwijziging 2022 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond.”; Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze op de ontwerp begrotingswijziging 2023 en ontwerp begroting 2024 GRJR.”; Gemeenteraad Rotterdam, “Zienswijzen gemeenteraad m.b.t. voorlopige jaarstukken 2022, ontwerpbegrotingswijziging 2023 en ontwerpbegroting 2024.”

303 Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze gewijzigde begroting 2019 en conceptbegroting 2020.”; Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze ontwerpbegroting 2022 GRJR.”; Gemeenteraad Albrandswaard, “Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en Ontwerpbegrotingwijziging 2022 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond.”; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “Financiële stukken GRJR 2019-2021.”; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “zienswijze Kadernota 2022 GRJR.”; Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, “Zienswijze Begroting 2022 GRJR.”; Gemeenteraad Rotterdam, “Zienswijzen gemeenteraad m.b.t. voorlopige jaarstukken 2022, ontwerpbegrotingswijziging 2023 en ontwerpbegroting 2024.”; Gemeenteraad Rotterdam, “Zienswijze gemeenteraad m.b.t. P&C stukken (conceptjaarrekening 2023, ontwerpbegroting 2025 en conceptbegrotingswijziging 2024) van de GRJR.”

304 C. Eskes & P. Lansink, “motie Forensische jeugd-ggz,” Gemeenteraad Rotterdam, 19bb16116 (16 mei 2019); T. Hoogwerf, “Motie: Gemeentelijke regie op wachtlijsten,” Gemeenteraad Rotterdam, 19bb16114 (16 mei 2019).

motie 'Grip op de GRJR' dat heldere rapportages over de kwaliteit van de dienstverlening vaak ontbreken. Hierin wordt het college verzocht om te sturen op de rapportage van de GRJR. Ook uit de moties 'Helderheid over monitoring GRJR' en 'Vertel ons hoe het echt gaat' blijkt dat er behoefte is aan relevante en betrouwbare indicatoren die een beeld geven over het volledige functioneren van de GRJR.

Ook blijkt dat de Rotterdamse en Capelse raad behoefte hadden aan een toelichting over het functioneren van de GRJR. Zoals beschreven in paragraaf 6-3 hebben er meermaals presentaties plaatsgevonden op verzoek van de raad, zowel door gemeentelijke beleidsambtenaren, de GRJR als externen. De helft van de presentaties ging over de P&C-cyclus van de GRJR, de andere helft over ontwikkelingen zoals de regiovisie of kostenbesparende maatregelen.

Ondanks de sterke behoefte aan nieuwe en/of verdiepende analyses bij de drie raden, spreekt de Albrandswaardse raad meermaals zijn waardering uit over de verbeteringen die gerealiseerd zijn in de intensivering van de informatievoorziening en inhoudelijke duiding van trends en analyses van het zorggebruik (2020, 2021 en 2022). Ook wordt de GRJR door Capelle aan den IJssel bedankt voor de gehouden informatiebijeenkomst over de P&C-stukken (zienswijzebrief medio 2021).

De rekenkamer constateert dat de geboden informatie slechts deels voorziet in de informatiebehoefte van alle drie de raden en daarmee onvolledig lijkt. Met name het bieden van structureel zicht op kosten en kwaliteit van de dienstverlening van de GRJR is volgens de rekenkamer een verbeterpunt. De GRJR weet dat de data die zij ontvangt van partijen onvolledig (en ontijdig) is en benoemt deze kanttekening sinds 2021 ook steeds.[305] De GRJR is voor volledige data afhankelijk van andere partijen. Het hebben van structureel zicht is belangrijk voor de raad bij het uitoefenen van haar controlerende taak. Dat er soms aanvullend zeer specifieke informatievragen worden gesteld is volgens de rekenkamer logisch en onvermijdelijk.

informatievoorziening raad door de ogen van gemeente-ambtenaren

In interviews die de rekenkamer heeft gehouden kwam de informatievoorziening aan de raad ter sprake. Gemeenteambtenaren kunnen zich voorstellen dat het lastig is voor raadsleden om grip te krijgen op het thema. Dit heeft verschillende oorzaken: de complexiteit van het jeugdhulpsysteem (door het grote aantal organisaties en doordat de regionale situatie in context gezien dient te worden van de lokale) waardoor het lastig is om een volledig beeld te krijgen, het grote aantal veranderingen en doordat informatie vaak pas achteraf komt.[306] De tijdigheid en volledigheid van informatie komt hier dus ook in terug. Dat het houden van overzicht over jeugdhulp een uitdading is voor raadsleden wordt onderschreven in een rekenkamerrapport over Westvoorne (deelnemer van de GRJR).[307]

305 Ambtelijk wederhoor GRJR.

306 Interviews ambtenaren gemeenten.

307 Rekenkamer Westvoorne, *Jeugdzorg op Westvoorne* (2022).

informatievoorziening raden door de ogen van de GRJR

In documenten van en interviews met de GRJR komt de informatievoorziening van de GRJR aan de raden aan bod. De GRJR herkent dat de informatiebehoefte van raden is toegenomen. Doordat de uitgaven voor jeugdhulp voortdurend stijgen, ontstond er meer behoefte aan inzicht in de ontwikkelingen in het gebruik en de kosten.[308]

De GRJR wil invulling geven aan de toenemende informatiebehoefte.[309] De GRJR heeft zichzelf veelvuldig het doel gesteld om de informatievoorziening te verbeteren.[310] Dit geldt voor de informatie in zijn algemeenheid, niet alleen raadsinformatie. Specifieke aandachtspunten zijn een betere voorspelbaarheid (juistheid) van de kosten van de GRJR, tijdiger informeren en actuelere en meer juiste gegevens door het verhogen van de datakwaliteit.[311] Ook in de regiovisie Nabij en Passend (2020) is vastgesteld dat de informatievoorziening beter (completer) moet en dat er behoefte is bij gemeenten (en aanbieders) aan bredere analyses.

De informatievoorziening vanuit de GRJR is de afgelopen jaren geïntensiveerd volgens de GRJR. Zo zijn er nieuwe monitoren ontwikkeld, is een 'strategisch informatieplan' vastgesteld en een dashboard ontwikkeld.[312]

Ondanks de intensivering is verdere ontwikkeling van de informatievoorziening in veel jaren een speerpunt gebleven van de GRJR en is dat het nog steeds.[313] Hieruit kan opgemaakt worden dat de GRJR zichzelf telkens hogere doelen stelt over de informatievoorziening. De GRJR ziet het informeren ook als een van de kerntaken.[314] Een concrete taakomschrijving hierover met wat verwacht mag worden van de GRJR ontbreekt. Het belang van het maken van heldere informatie-afspraken tussen GR en de raad wordt in veel verschillende externe onderzoeken onderstreept, zoals een onderzoek van het NJI (2023).[315]

308 GRJR, *Kadernota 2023 versie 0.6 d.d. 8 september 2021*, p. 2; GRJR, "Jaarstukken 2021, Begroting 2023 en Begrotingswijziging 2022," De raden van de deelnemende gemeenten in de GRJR (brief van het AB GRJR, 8 juli 2022), p. 2.

309 GRJR, "Jaarstukken 2021, Begroting 2023 en Begrotingswijziging 2022," p. 2.

310 GRJR, *Derde Bestuursrapportage 2020 (ambtelijk) versie 18 november 2020* (2020); GRJR, "Technische sessie Zienswijze begroting 2022 GRJR Commissie ZOCS Rotterdam," (technische sessie, Rotterdam, 21 juni 2021); GRJR, "Definitieve Begroting 2022 en Ontwerpbegrotingswijziging 2021," de raden van de deelnemende gemeenten in de GRJR (brief van het AB GRJR, 2 juli 2021); GRJR, *Jaarstukken 2022 versie 7 juli 2023.*

311 GRJR, *Kadernota 2023 versie 0.6 d.d. 8 september 2021*, p. 2; GRJR, *Tweede Bestuursrapportage 2023;* GRJR, "[23bb003766] Presentatie begrotingsstukken GRJR voor Technische sessie ZWCS 070623," (Commissievergadering ZWCS, Rotterdam, 7 juni 2023).

312 GRJR, *Jaarstukken 2022 versie 7 juli 2023*; GRJR, *Kadernota 2023 versie 0.6 d.d. 8 september 2021*, p. 28.

313 GRJR, "Aanbieding P&C stukken GRJR en gelegenheid voor zienswijze," de raden van de deelnemende gemeenten in de GRJR (brief van het DB GRJR, 5 april 2024).

314 GRJR, "Technische sessie Zienswijze begroting 2022 GRJR Commissie ZOCS Rotterdam."; GRJR, "Handboek samenwerking mei 2022," 11 juli 2023,

315 M. Abercrombie, H. Slooijer & Ö. Yalçin, *Rekenkameronderzoek Gemeente Houten: Informatievoorziening aan de gemeenteraad inzake jeugdhulp* (Rijswijk: BMC Onderzoek, 2020), p. 63; Y. Burunguz & A. Donker, *Lokale Rekenkamers: over beleid gericht op de Jeugdwet* (Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2023); Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp, *De werking van samenwerking Onderzoek naar de informatiepositie van de raad bij verbonden partijen in de gemeenten Leiden en Leiderdorp* (Leiden, 2021); R. de Greef, *Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?*.

in het kort

- De informatievoorziening van de GRJR naar de raden is de afgelopen jaren verbeterd en geïntensiveerd.
- De informatievoorziening vanuit de GRJR is in lijn met wettelijke verplichtingen (Wgr). In de raadsinformatiesystemen staan namelijk alle P&C-stukken die de GRJR verplicht was om te sturen in de onderzochte periode.
- De verstrekte raadsinformatie is voor een deel onjuist. In alle drie de onderzochte raden wordt vaak ongenoegen geuit over de onjuiste kosteninschattingen van de GRJR. Voor de kosteninschattingen is de GRJR afhankelijk van volledige en tijdige gegevenslevering van andere partijen.
- De geboden informatie sluit slechts deels aan op de informatiebehoefte van alle drie de raden en is dus onvolledig. Zij missen bepaalde structurele informatie in belangrijke P&C-stukken. De raden zouden graag meer zicht krijgen in de uitgaven en resultaten van de GRJR.
- De tijdigheid van door de GRJR geboden raadsinformatie is een relatief klein aandachtspunt.
- Een concrete taakomschrijving met wat van de GRJR verwacht mag worden op het gebied van informatievoorziening ontbreekt (zie paragraaf 6-2). De informatievoorziening is wettelijk volledig. Ondanks dat de informatievoorziening conform wet- en regelgeving is en verbeterd is, voldoet het niet aan de (steeds toenemende) verwachtingen bij de gemeenteraden. De informatievoorziening is namelijk deels onjuist en deels onvolledig. De GRJR stelt zichzelf telkens hogere doelen over de informatievoorziening. Er zit een verschil tussen wat van de GRJR verwacht mag worden op basis van afspraken en verwacht wordt (door de raden en GRJR zelf).

6-5 hoofdlijnen informatievoorziening

Dit hoofdstuk behandelde de vraag over de raadsinformatievoorziening over de prestaties en kosten van de GRJR. De gestuurde informatie vanuit de GRJR is conform wettelijke afspraken. De informatievoorziening is echter deels onjuist en deels onvolledig. Dit komt onder meer door aanzienlijke verschillen tussen begrote en gerealiseerde kosten (zie paragraaf 5-2-3). Voor de kosteninschattingen is de GRJR afhankelijk van volledige en tijdige gegevenslevering van andere partijen. Ook missen de raden bepaalde structurele informatie in belangrijke P&C-stukken waardoor deze onvolledig is. Alhoewel betrokkenen aangeven dat de informatievoorziening de afgelopen jaren is verbeterd, constateert de rekenkamer dat er nog ruimte voor verbetering is. Er zit een verschil tussen wat van de GRJR verwacht mag worden op basis van afspraken en verwacht wordt (door de raden en GRJR zelf).

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2023 tot en met december 2024.
Het rapport is gebaseerd op de volgende vormen van dataverzameling:
- literatuuronderzoek;
- documentstudie;
- interviews;
- focusgroep;
- data-analyse;
- observaties.

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de verschillende onderzoeksmethoden die de rekenkamer heeft toegepast.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet
Op basis van inzichten die tijdens het onderzoek zijn opgedaan, zijn er wijzigingen doorgevoerd in de onderzoeksvragen en methoden ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet die in oktober 2023 was gepubliceerd.

onderzoeksvragen
Ten behoeve van de leesbaarheid zijn onderzoeksvragen ingekort en geherformuleerd en enkele onderzoeksvragen toegevoegd. In paragraaf 1-2 zijn de gehanteerde onderzoeksvragen opgesomd. Hieronder staan de aanpassingen:

- De centrale vraag is ingekort maar inhoudelijk niet aangepast.
- Twee beschrijvende deelvragen zijn toegevoegd. Dit bleek nodig voor beantwoording van de overige deelvragen. Het betreft een beschrijving van de kaders waarbinnen de GRJR opereert (deelvraag 1) en de huidige taakinvulling van de GRJR (deelvraag 2).
- Deelvraag 2 bevat naast een beschrijving van de taak ook deelvraag 4 uit de opzet: *4.Leidt de samenwerking op bovenlokale jeugdhulp middels de GRJR tot een samenhangende aanpak van jeugdhulp in de regio?*
- Deelvraag 3 is een combinatie van de deelvragen 1 en 3 uit de onderzoeksopzet: *1.Hoe groot is de vraag naar bovenlokale jeugdhulp vanuit de verschillende gemeenten en sluit het aanbod van de GRJR daar voldoende op aan? 3.In hoeverre is de GRJR in staat om te sturen op de geleverde prestaties van gecontracteerde aanbieders?*
- Deelvraag 4 is een herformulering en uitbreiding van de deelvraag 2 uit de opzet: *2.Op welke manier hebben de kosten van de bovenlokale jeugdhulp zich ontwikkeld in de onderzoeksperiode en heeft de GRJR grip op deze ontwikkelingen en mogelijke oorzaken?*
- Deelvraag 5 over informatievoorziening is enigszins aangepast. De deelvraag focust nu enkel op de informatievoorziening naar gemeenteraden en niet meer op de colleges. De twee woorden ‘colleges en’ zijn verwijderd ten opzichte van de oorspronkelijke deelvraag.

methoden
Op het gebied van methoden werd in de onderzoeksopzet beoogd om casusonderzoek uit te voeren voor deelvraag 2, 3 en 5. Voor deelvraag 5 is casusonderzoek uitgevoerd. Casusonderzoek bleek niet nodig voor deelvragen 2 en 3.

Ook werd in de onderzoeksopzet beoogd om een focusgroep uit te voeren voor deelvraag 2, 3 en 4. Uiteindelijk is een focusgroep uitgevoerd ten behoeve van deelvraag 3. Een focusgroep bleek voor deelvraag 2 en 4 niet nodig.

literatuuronderzoek
Voor het onderzoek heeft de rekenkamer verscheidene wetenschappelijke artikelen en andere externe publicaties rondom jeugdhulp bestudeerd. Deze wordt vooral gebruikt als context voor het onderzoek in hoofdstuk 2 van het rapport.

documentstudie
Voor het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het gaat dan onder andere om (interne) informatie van de GRJR, informatie die ons is aangereikt door de gemeenten en informatie uit de verschillende overleggen van de GRJR, zoals agendaposten. In de voetnoten en in bijlage 2 zijn de uiteindelijk voor het rapport gebruikte documenten opgesomd. De documenten zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het codeerprogramma Nvivo.

documentstudie informatievoorziening
Voor de beantwoording van deelvraag 5 is een analyse uitgevoerd naar de informatievoorziening richting gemeenteraden van en over de GRJR.

Documenten zijn verzameld door in de raadsinformatiesystemen te zoeken van drie gemeenten (Albrandswaard, Capelle aan den IJssel en Rotterdam). Deze drie gemeenten waren geselecteerd als casussen. Dit is gedaan in de periode vanaf 1-1-2018 tot 31-12-2024. Drie zoektermen werden gehanteerd : 'jaarstukken GRJR', 'raadsvragen GRJR' en 'GRJR'.[316] Daarnaast is bij iedere gemeente nog specifiek gezocht naar informatie in (1) het overzicht van moties, (2) het overzicht van schriftelijke vragen en (3) een indien beschikbaar een thema-pagina over de GRJR.[317] In de overzichten zijn bredere zoektermen gehanteerd ('jeugd', 'hulp', 'jeugdzorg', 'specialistisch' en 'GRJR').

De rekenkamer heeft bij de verzameling een selectie van inhoudelijk relevante raadsinformatie gemaakt. De zoekopdracht 'GRJR' levert namelijk documenten op die inhoudelijk weinig toegevoegde waarde hebben voor een raadslid. De volgende richtlijnen zijn gehanteerd:
- In de documenten dient inhoudelijke informatie te staan over de prestaties en kosten van de GRJR (conform de onderzoeksvraag). Zo zijn raadsagenda's, raadsplanningen en lijsten met openstaande moties bijvoorbeeld niet geïncludeerd in het overzicht.
- Documenten zijn hooguit één keer opgenomen. Sommige beleidsstukken zijn meerdere keren en/of in meerdere raadscommissies geagendeerd, zoals een begroting van de gemeente zelf.
- Documenten die sterk met elkaar verband houden zijn samengenomen. Zo zijn de aanbiedingsbrief over de P&C-stukken en de bijbehorende P&C-stukken als een moment van informatievoorziening gecategoriseerd.
- Definitieve en uitgezonden stukken hebben de voorkeur boven conceptstukken. Zo hebben vastgestelde besluiten de voorkeur boven (concept)versies van

316 https://raad.albrandswaard.nl/zoeken; https://capelleaandenijssel.raadsinformatie.nl/zoeken; https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Search?q=.

317 https://raad.albrandswaard.nl/themas/GR-Jeugdhulp.

raadsvoorstellen. Ook heeft een uitgestuurde zienswijzebrief van een raad naar de GRJR de voorkeur boven het raadsbesluit waarmee de conceptbrief is vastgesteld.

De relevante raadsinformatie is geanalyseerd in Excel en Nvivo. Ten behoeve van overzichtstabel 6-2 is de raadsinformatie gecategoriseerd. Het is onvermijdelijk dat het categoriseren gepaard gaat met enige subjectiviteit. Bij de categorisatie zijn documenten uitsluitend in één categorie ondergebracht, ook als er raakvlakken waren met andere categorieën. Een deel van de gevonden raadsinformatie zou namelijk kunnen passen in meerdere categorieën. Zo passen raadsvragen over de P&C-stukken onder zowel 'raadsvragen' als 'P&C-stukken'. Alle raadsvragen zijn, ongeacht onderwerp, gecategoriseerd als raadsvragen. Hetzelfde geldt voor moties.

interviews
Om zicht te krijgen op de werking van de GRJR heeft de rekenkamer interviews gehouden met verschillende stakeholders van de GRJR. De rekenkamer sprak met verschillende beleidsambtenaren en controllers bij zes gemeenten. Het gaat hier om negen interviews. Daarnaast sprak de rekenkamer met alle zeven gecontracteerde systeemaanbieders bij de GRJR (Enver, iHUB, Pameijer, Prokino, Timon, Youz, Yulius) en met de drie gesubsidieerde gecertificeerde instellingen (JBRR, Leger des Heils, William Schrikker Stichting). Ook sprak de rekenkamer met zes personen van de uitvoeringsorganisatie GRJR.

Sommige interviews waren met meerdere personen tegelijk. Van al deze gesprekken zijn conceptverslagen gemaakt waarop wederhoor is toegepast alvorens de verslagen definitief zijn gemaakt en gebruikt zijn voor de analyse. De verslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het codeerprogramma Nvivo.

Naast deze interviews heeft de rekenkamer ook gesproken met andere externe partijen, waaronder de jeugdautoriteit, kinderombudsman Rotterdam-Rijnmond, Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE), een praktijkondersteuner jeugd van de huisarts (POH-jeugdgezondheidszorg), een huisarts en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

focusgroep
De rekenkamer heeft een afsluitende focusgroep met de zeven systeemaanbieders georganiseerd. Dit vond plaats na de individuele interviews met systeemaanbieders, dus aan het eind van de dataverzamelingsperiode. De focusgroep diende ter duiding van de bevindingen die de rekenkamer tot dusver had opgemaakt.

data-analyse
De rekenkamer heeft data geanalyseerd ten behoeve van deelvraag 1 en 2. De rekenkamer heeft toegang gekregen tot het 'dashboard' van de GRJR. Hierop zijn analyses uitgevoerd met betrekking tot vraag en aanbod van jeugdhulp, verwijzingen en kostenontwikkeling. Verder heeft de rekenkamer analyses uitgevoerd op de beschikbare financiële informatie uit P&C-stukken, om een beter beeld te krijgen van de kosten en opbrengsten van de jeugdhulp.

observaties
De rekenkamer heeft overlegstructuren geobserveerd die de GRJR faciliteert. Er zijn tien observaties uitgevoerd in de periode december 2023 tot en met september 2024. De Algemene Bestuursvergadering (AB) van de GRJR is vier keer geobserveerd en de

Zorglandschapstafel twee keer. Daarnaast zijn de volgende overleggen eenmalig geobserveerd: Ambtenaren Overleg Jeugd, Controllersoverleg, Bedrijfsvoeringsoverleg en Programmateam. Hiervan zijn observatieverslagen gemaakt. Bevindingen van de observaties komen in paragraaf 3-4 aan bod.

onderzoeksteam
Het onderzoeksteam bestond uit:
- Pita Spruijt (projectleider);
- Jaap Wils (interim projectleider);
- Samantha Langendoen (onderzoeker);
- Ruben Knoester (onderzoeker);
- Dave Bruggeling (onderzoeker).

informeren overige rekenkamers GRJR-gemeenten
De Rekenkamer Rotterdam vervult voor zes van de dertien deelnemende gemeenten in de GRJR de rekenkamerfunctie. De overige rekenkamers zijn betrokken op drie momenten: rond de onderzoeksopzet, via een bijeenkomst tijdens het onderzoek en door toezending van rapport gelijktijdig met het bestuurlijk wederhoor.

procedures
De opzet van het onderzoek is op 20 oktober 2023 gepubliceerd en ter kennisname aan de gemeenteraden toegestuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen. Deze is op 25 maart 2025 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Rotterdam en de GRJR. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 12 mei 2025 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de colleges van B en W. Van 5 tot 17 juni 2025 heeft de rekenkamer de reacties van de colleges van B en W ontvangen. De reacties van de colleges van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 bronnenlijst

gemeentelijke documenten

- Begeleidingsgroep Raadscommissie Zorg, Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport, gemeenteraad Rotterdam. *Een kind is geen kavel: De praktijk van specialistische en forensische jeugdhulp in* Rotterdam. 20 november 2019. https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Reports/Document/7aaaff18-f363-4aa3-a198-e31c413f51d0?documentId=85e4468d-4547-4f77-8313-1479a7ec1ee6.
- Buijt, R. "Evaluatie flexaanbod." Dagelijks Bestuur GRJR. Brief, 26 juni 2024.
- College van B en W Albrandswaard. "RIB Albrandswaard." Gemeenteraad Albrandswaard. Collegebrief, 1311892, 20 februari 2018.
- Eskes, C. en P. Lansink. "Motie Forensische jeugd-ggz." Gemeenteraad Rotterdam, 19bb16116 (16 mei 2019).
- Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (2024). https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1252062#ai_8566090.
- Gemeente Rotterdam. "Voortgang jeugdhulp." Gemeenteraad Rotterdam. Wethoudersbrief, 19bb14785, 17 april 2019.
- Gemeente Rotterdam. "Overige documenten t.b.v. de raad: Brief van Jeugdhulp Rijnmond over Reactie zienswijzen wijziging Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond." Geraadpleegd op 31 januari 2025. https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Reports/Item/e267d972-4bea-4634-b9c4-29249c06bcb5.
- Gemeente Rotterdam Onderzoek en Business Intelligence. *Jeugdstelsel in de groei: 3e meting evaluatie Rotterdams Jeugdstelsel*. 2019. https://onderzoek010.nl/news/Jeugdstelsel-in-de-groei/137.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Zienswijze gewijzigde begroting 2018 en conceptbegroting 2019." GRJR. Zienswijzebrief, 1332907, 9 juli 2018.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Zienswijze gewijzigde begroting 2019 en conceptbegroting 2020." GRJR. Zienswijzebrief, 69908, 8 juli 2019.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Raadsvoorstel Zienswijze gewijzigde begroting 2020 en conceptbegroting 2021 GR Jeugdhulp Rijnmond." 167882 (18 mei 2020).
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Zienswijze gewijzigde begroting 2020 en conceptbegroting 2021." GRJR. Zienswijzebrief, 167882, 30 juni 2020.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Raadsbesluit Zienswijze Kadernota 2022 GR Jeugdhulp Rijnmond." 222536 (1 februari 2021).
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Zienswijze ontwerpbegroting 2022 GRJR." GRJR. Zienswijzebrief, 326001, 5 juli 2021.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Raadsvoorstel Zienswijze begrotingswijziging 2021 GR Jeugdhulp Rijnmond." 382001 (7 september 2021).
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Zienswijze Ontwerpbegroting 2023 en Ontwerpbegrotingwijziging 2022 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond." GRJR. Zienswijzebrief, 501789, 13 juni 2022.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Zienswijze op de ontwerp begrotingswijziging 2023 en ontwerp begroting 2024 GRJR." GRJR. Zienswijzebrief, 3 juli 2023.
- Gemeenteraad Albrandswaard. "Raadsvoorstel Zienswijze ontwerp begrotingswijziging 2024 en ontwerp begroting 2025 Gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond." 2024-037665 (14 mei 2024).

- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Zienswijze over Begrotingswijziging 2019 en Ontwerpbegroting 2020.” GRJR. Zienswijzebrief, D45/1094163, 6 juni 2019.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Financiële stukken GRJR 2019-2021.” GRJR. Zienswijzebrief, 219032/220858, 3 juni 2020.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Zienswijze Kadernota 2022 GRJR.” GRJR. Zienswijzebrief, 338763 /382571, 9 februari 2021.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Zienswijze Begroting 2022 GRJR.” GRJR. Zienswijzebrief, 477191/477245, 14 juni 2021.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Begrotingswijziging GRJR 2021.” GRJR. Zienswijzebrief, 563512/572470, 28 september 2021.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Zienswijze Begrotingswijziging 2022 en Begroting 2023.” GRJR. Zienswijzebrief, 761239/774345, 7 juni 2022.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Zienswijze Begrotingswijziging 2023 en Begroting 2024.” GRJR. Zienswijzebrief, 1133563 /1133601, 5 juni 2023.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel. “Zienswijze ontwerpbegroting 2024 en begroting 2025.” GRJR. Zienswijzebrief, 1445399 /1447351, 9 juli 2024.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Zienswijzen m.b.t. wijzigingsvoorstellen begroting 2019 en ontwerpbegroting 2020 GRJR.” GRJR. Zienswijzebrief, 19bb17456, 13 juni 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Zienswijzen gemeenteraad m.b.t. voorlopige jaarstukken 2022, ontwerpbegrotingswijziging 2023 en ontwerpbegroting 2024.” GRJR. Zienswijzebrief, 23bb004071, 22 juni 2023.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Zienswijzen gemeenteraad m.b.t. voorlopige jaarstukken 2022, ontwerpbegrotingswijziging 2023 en ontwerpbegroting 2024.” GRJR. Zienswijzebrief, 23bb004071, 22 juni 2023.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Zienswijze gemeenteraad m.b.t. P&C stukken (conceptjaarrekening 2023, ontwerpbegroting 2025 en conceptbegrotingswijziging 2024) van de GRJR.” GRJR. Zienswijzebrief, 24bb004167, 11 juli 2024.
- GRJR. “Aanbieding P&C stukken GRJR en gelegenheid voor zienswijze.” De raden van de deelnemende gemeenten in de GRJR. Brief van het DB GRJR, 5 april 2024.
- GRJR. “Administratieprotocol Gecertificeerde Instellingen”. Dagelijks Bestuur GRJR Brief, 20 maart 2024.
- GRJR. *Administratieprotocol Jeugdhulp Rijnmond* 2023. 22 december 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2024/01/Administratieprotocol-2023-v3.6.pdf.
- GRJR. *Afwegingskader Arrangementenmodel.* december 2022. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2022/12/Afwegingskader-Arrangementenmodel_dec-2022_toegankelijk.pdf.
- GRJR. *Agendapost Openzetten Open House-inkoop van flexaanbod,* 23 oktober 2024.
- GRJR. “Analyse kostenoverschrijding en aanpak maatregelenpakket kostenombuiging GRJR.” DB GRJR. Memo, 4 oktober 2023.
- GRJR. *Begroting 2023*. 1 juli 2022. https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1005884#ai_8669886.
- GRJR. *Begroting 2024*. 8 september 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/09/B6-b1_Begroting-2024.pdf.
- GRJR. *Begrotingswijziging 2024*. 13 september 2024. https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1268357#ai_8667748.
- GRJR. “Beschrijvend Document Open House Flexaanbieders.” [versie 1.0, 22 juli 2022] 27 augustus 2024.
- GRJR. “Beschrijvend Document Systeem aanbieders.” [versie 1.2, 7 december 2021] 27 augustus 2024.

- GRJR. “Definitieve Begroting 2022 en Ontwerpbegrotingswijziging 2021.” De raden van de deelnemende gemeenten in de GRJR. Brief van het AB GRJR, 2 juli 2021.
- GRJR. *Derde Bestuursrapportage 2020 (ambtelijk) versie 18 november 2020*. 2020. https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Reports/Document/88e0a178-94a4-4aed-91d2-3e4840d07d45?documentId=0e1ff5f3-2619-475c-8a05-64306432c81e.
- GRJR. *Eerste Bestuursrapportage 2023 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond Versie: Algemeen Bestuur 7 juli 2023*. 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/07/B9-b1_1e-Burap23-.pdf.
- GRJR. “Globale Impact Analyse: Nieuwe inkoop en methodieken jeugdzorg per 01-01-2023.” 11 juli 2023.
- GRJR. “Handboek samenwerking mei 2022.” 11 juli 2023.
- GRJR. *Handreiking casusregie (binnen het Rijnmonds regiemodel)*. 23 augustus 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/09/Handreiking-Casusregie_aug2023_Definitief.pdf.
- GRJR. *Informatie tbv extra financieringsaanvraag arrangement boven €4.000 pw*. 18 januari 2024. https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1221063#ai_8316184.
- GRJR. *Inkoopstrategie 2023 GR Jeugdhulp Rijnmond*. 16 april 2021. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/07/Inkoopstrategie-GRJR-inkoop-2023.pdf.
- GRJR. “Jaarstukken 2016, gewijzigde begroting 2017 en ontwerpbegroting 2018.” Gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten GRJR. Brief, 20 april 2017.
- GRJR. *Jaarstukken 2021*. 8 juli 2022. https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1005884#ai_8669886.
- GRJR. “Jaarstukken 2021, Begroting 2023 en Begrotingswijziging 2022.” De raden van de deelnemende gemeenten in de GRJR. Brief van het AB GRJR, 8 juli 2022.
- GRJR. *Jaarstukken 2022 versie 7 juli 2023*. 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/07/B8-b1_Definitieve-jaarstukken-2022-10-05-2023-DEF.pdf.
- GRJR. *Jaarstukken 2023*. 12 juli 2024. https://rotterdamraad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/aa2e20e3-a66c-48c2-bc97-a2ef825462d8.
- GRJR. *Kadernota 2023 versie 0.6 d.d. 8 september 2021*. 1 juli 2022. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/09/Bijlage-9-bijlage-1-Kadernota-2023-concept-versie-AB-1-okt-2021.pdf.
- GRJR. *Kadernota 2025 Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond: Versie AB 15 december 2023*. 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/12/AB2-b1-Kadernota-2025-GRJR.pdf.
- GRJR. *Nabij en passend: regiovisie jeugdhulp regio Rijnmond*. 30 november 2020. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/05/Nabij-en-Passend-30-november-2020.pdf.
- GRJR. “Pakket aan kostenbesparingsmaatregelen GRJR.” Gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten GRJR. Brief, 5 maart 2024.
- GRJR. *Sturing en bekostiging inkoop 2023*. 15 september 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2021/09/Bijlage-7-bijlage-1-Notitie-sturing-en-bekostiging-versie-15-september.pdf.
- GRJR. “Technische sessie Zienswijze begroting 2022 GRJR Commissie ZOCS Rotterdam.” Technische sessie, Rotterdam, 21 juni 2021. https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Index/74076a72-1295-4635-89ca-8aa29555c7aa.
- GRJR. “Technische sessie 25 september.” Presentatie RBOK GRJR, commissie ZWCS, Rotterdam, 25 september 2024.

https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/d4cad661-b01c-4c0d-917a-e9447badcb6a?documentId=ca8b549e-4fda-427e-98c1-bac41efad114&agendaItemId=c15b666a-b89c-4445-89a8-4762e0d236b9.
- GRJR. *Tweede Bestuursrapportage 2023 Versie: Dagelijks Bestuur (incl. bijlagen) 20 september 2023*. 2023. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/wp-content/uploads/2023/10/B3-b1_2e-Burap23-DB.pdf.
- GRJR. "Voorlopige jaarstukken 2024." 11 april 2025.
- GRJR. "Voortgang inkoop, implementatie en wachttijden GRJR." De colleges van de deelnemende gemeenten in de GRJR. Brief, 31 oktober 2017.
- GRJR. *Werkproces bestellingen arrangementen hoger dan € 4.000*. 18 januari 2024. https://grjr.notubiz.nl/vergadering/1221063#ai_8316184.
- GRJR. "[23bb003766] Presentatie begrotingsstukken GRJR voor Technische sessie ZWCS 070623." Commissievergadering ZWCS, Rotterdam, 7 juni 2023, https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/dd156857-7351-4925-95c3-44f5dc426e06?documentId=0325e3b9-68a7-4c61-bf65-d2714aa2bb0a&agendaItemId=4776db62-b3f8-4896-8bd1-022c78c0768c.
- Hoogwerf, T. "Motie: Gemeentelijke regie op wachtlijsten." Gemeenteraad Rotterdam, 19bb16114 (16 mei 2019).
- Wethouder Zorg, Ouderen, Jeugdzorg Rotterdam. "Afdoening toezegging Voortgang Welzijn, Zorg en jeugdhulp, hervormingen Jeugdzorg en Voortgang inkoop – wachttijden (22bb5545)." Gemeenteraadscommissie ZWCS. Afdoeningsvoorstel, 22bb5545, 23 november 2022.

overige gebruikte documenten

- Abercrombie, M., H. Slooijer en Ö. Yalçin. *Rekenkameronderzoek Gemeente Houten: Informatievoorziening aan de gemeenteraad inzake jeugdhulp*. Rijswijk: BMC Onderzoek, 2020. https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2020/02/rekenkamerrapport_85348.pdf.
- Andersson Elffers Felix. *Samen beter (be)sturen: Evaluatie van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond*. Utrecht, 2017. https://raad.ridderkerk.nl/documenten/Raadsinformatiebrieven-RIB/2018-05-18-RIB-Afdoening-raadstoezegging-396-inzake-GR-Jeugdhulp-Rijnmond-eindrapportage-AEF.pdf.
- Andersson Elffers Felix. *Stelsel in groei: Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht, 2020. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ac85f86d-f8a4-4e60-a418-8a327f01780a/pdf.
- Bokhorst, M. en G. Engbersen. *Kennisversterking in het sociaal domein: Ervaringen en opties uit het veld*. Den Haag: WRR, 2024. https://www.wrr.nl/actueel/nieuws/2024/06/25/kennisversterking-in-het-sociaal-domein.
- Burunguz, Y. en A. Donker. *Lokale Rekenkamers: over beleid gericht op de Jeugdwet*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2023. https://www.nji.nl/uploads/2023-10/Lokale-rekenkamers-over-beleid-gericht-op-de-Jeugdwet.pdf.
- CBS. *Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd 2022 (versie 7)*. 2021. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/09/23/informatieprotocol-beleidsinformatie-jeugd.
- Elk, R. van, A. den Ouden, C. de Vos & A. Zeilstra. *Middellangetermijnraming zorg 2027-2033*. Centraal Planbureau, 2025. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Middellangetermijnraming-zorg-2027-2033.pdf.

- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, et al. *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw, 2018. https://www.nji.nl/uploads/2021-06/Rapport-Eerste-evaluatie-Jeugdwet.pdf.
- Gemeentelijke kinderombudsman. *Het is mijn toekomst! Waar wachten we op?* Rotterdam, 2019. https://orr.nl/web/uploads/2019/06/Rapport-KOM-Het-is-mijn-Toekomst.pdf.
- Gemeentewet. BWBR0005416. https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2025-02-12.
- Greef R. de. *Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?* VNG, 2022. https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf.
- Improven. *Uitgavenonderzoek jeugd 2023-2024, Uitgaven van gemeenten in 2023 en prognose voor 2024.* 2024. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/01/eindrapport-uitgavenonderzoek-jeugdzorg-2023-2024.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. *Jeugdbeschermingsregio Rijnmond Regiorapport verscherpt toezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd.* Utrecht, 2022. https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2022/02/28/rapport-jeugdbeschermingsregio-rijnmond.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. *Regio Rijnmond Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd vervolgtoezicht.* Utrecht, 2021. https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2021/07/05/regiorapport-kkob-rijnmond.
- Jeugdautoriteit. *Stand van de Jeugdzorg 2023.* Den Haag, 2023. https://www.jeugdautoriteit.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/stand-van-de-jeugdzorg.
- Jeugdautoriteit. *Stand van de Jeugdzorg 2024.* Den Haag, 2024. https://www.jeugdautoriteit.nl/documenten/rapporten/2024/10/08/stand-van-de-jeugdzorg-2024.
- Jeugdzorg Nederland. *2017-Jeugdzorg-infographic.* 2017. https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2017/11/2017-Jeugdzorg-infographic.pdf.
- Kamerman, S., J. Verlaan, L. van Nierop en Pim van der Hulst. "Gemeenten draaien op voor stijgende kosten jeugdzorg." *NRC.* 3 oktober 2024.
- KokxDeVoogd & NVRR. *Meta-analyse Jeugdhulp: Een onderzoek naar het dossier van de NVRR: 44 rekenkamerrapporten Jeugdhulp.* 2022. https://metadossierjeugd.rekenkamers.nl/.
- Memorie van Toelichting Jeugdwet. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html.
- Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35513-3.pdf.
- Ministerie van VWS. *Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028.* 2023. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/20/hervormingsagenda-jeugd-2023-2028.
- Ministerie van VWS. "Voortgangsbrief jeugd." Tweede Kamer. Voortgangsbrief, 3990184-1074283-J, 4 november 2024.
- Ministerie van VWS. "Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg." Wetsvoorstel, 3807598-1064513-WJZ, 25 april 2024.

- Nederlands Jeugdinstituut. *Help! Wat is het verschil tussen jeugdzorg en jeugdhulp?* Utrecht, 2021. https://www.nji.nl/uploads/2021-07/Wat-is-het-verschil-tussen-jeugdzorg-en-jeugdhulp-handout.pdf.
- Nederlandse gezamenlijke provincies. *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2022 gemeenschappelijke regelingen*. 2022. https://www.brabant.nl/publish/pages/9551/gemeenschappelijk_toezichtkader_gtk_regelingen.pdf.
- Outer B. den en S. Moret. *Lessen over taakgerichte bekostiging voor specialistische jeugdhulp: Een overzicht van relevante en actuele literatuur en praktijk op landelijk en regionaal niveau*. Jb Lorenz, 2023. https://www.amersfoort.nl/sites/default/files/Deel%201%20Taakgerichte%20bekostiging%20specialistische%20jeugdhulp_1.pdf.
- Pasman D. en N. Uenk. *Uitvoeringsvarianten*. PPRC, 2024. https://www.pprc.eu/app/uploads/2024/11/uitvoeringsvarianten_PDF-1.pdf.
- Provincie Zuid-Holland. "Financieel toezicht begroting 2024." Brief Gedeputeerde Staten, PZH-2023-844301632, 15 december 2023.
- Provincie Zuid-Holland. "Financieel toezicht begroting 2025." Brief Gedeputeerde Staten, PZH -2024-853538988, 4 oktober 2024.
- Rekenkamer Goeree-Overflakkee. *Zorgen voor de jeugd: Rekenkameronderzoek naar de toegang en sturing in de jeugdzorg op Goeree-Overflakkee*. 2022.
- Rekenkamer Westvoorne. *Jeugdzorg op Westvoorne.* 2022.
- Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp. *De werking van samenwerking Onderzoek naar de informatiepositie van de raad bij verbonden partijen in de gemeenten Leiden en Leiderdorp*. Leiden, 2021. https://www.rekenkamerleidenleiderdorp.nl/fileadmin/Rekenkamer_bestanden/Dossiers/Dossier_Verbonden_partijen/20211011_Rekenkamerbrief_en_rapport_Verbonden_partijen_901_KB.pdf?trk=article-ssr-frontend-pulse_x-social-details_comments-action_comment-text.
- Uenk, N., M. Batterink, W. Hoogenraad en W. Oosterom. *Onderzoek naar de effecten van open house op jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning*. 2024. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/09/onderzoek-naar-de-effecten-van-open-house.
- Wet gemeenschappelijke regelingen. BWBR0003740. https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2022-07-01.
- Zorginstituut Nederland. *Handreiking Uitvoeringsvarianten iWmo en iJw: Voor gemeenten en zorgaanbieders, ter ondersteuning bij de keuze voor en implementatie van uitvoeringsvarianten*. 2017. https://vng.nl/publicaties/handreiking-uitvoeringsvarianten-iwmo-en-ijeugdwet.

geraadpleegde websites

- Bakker R. "Jeugdhulp 2021 CBS publicatie." CBS. Geraadpleegd op 14 april 2025. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-2021/begrippenlijst.
- Bakker, R. "Jeugdhulp 2023 over deze publicatie." CBS. Geraadpleegd op 3 december 2024. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/jeugdhulp-2023?onepage=true.
- CBS. "Meer jongeren met jeugdhulp, vooral meer tienermeiden." Geraadpleegd op 3 december 2024. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/18/meer-jongeren-met-jeugdhulp-vooral-meer-tienermeiden.
- Commissie BBV. "Notitie meerjarig financieel inzicht voor de raad 2020." Geraadpleegd op 31 januari 2025. https://commissiebbv.nl/page/view/8b7b37e0-83b4-495d-ac1f-eb4f5c21b1db/4-meerjarenraming.

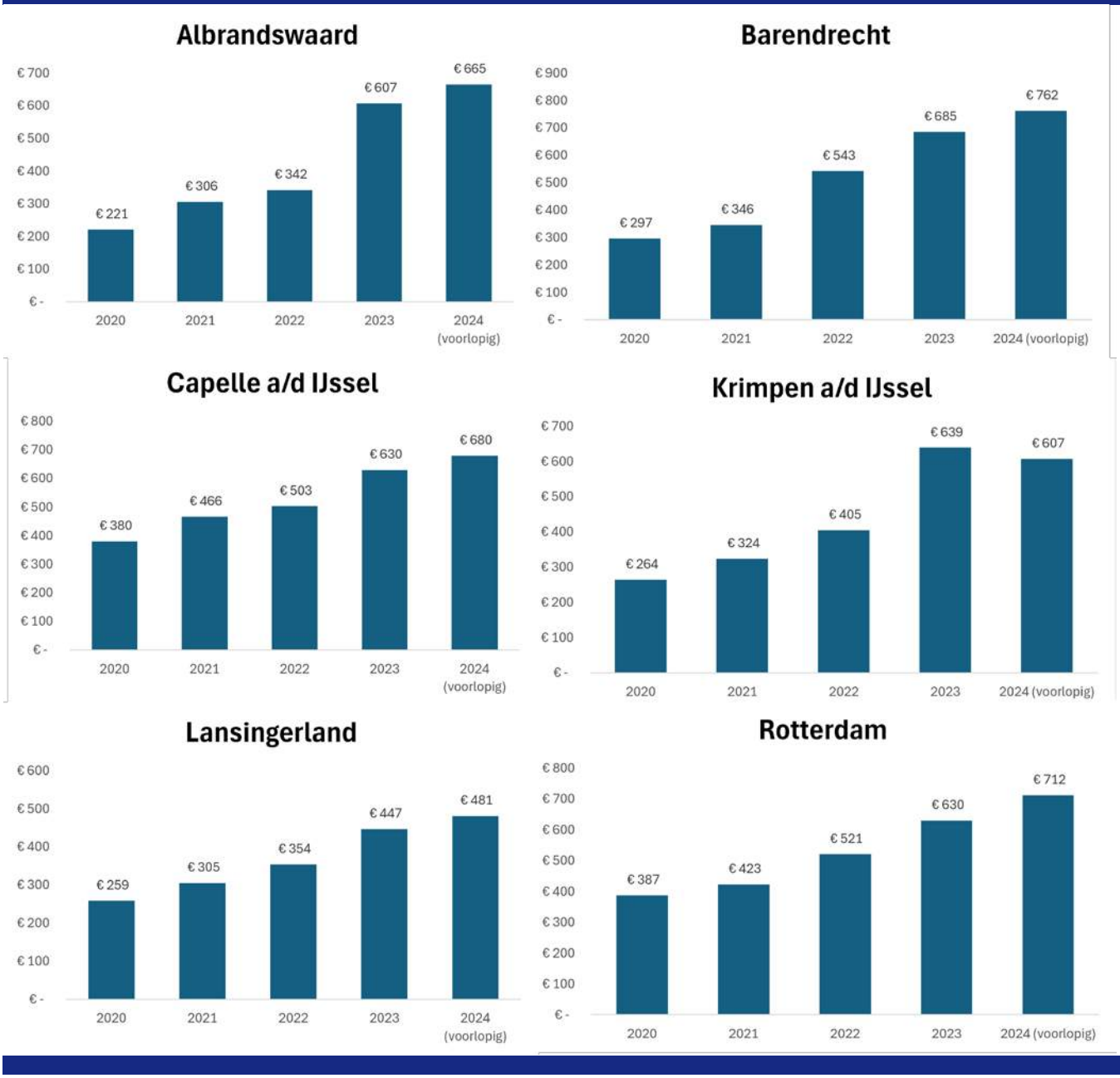
- Gemeente Rotterdam OBI/BRP. “Inwoners naar leeftijdsklassen – Rotterdam, %.” Geraadpleegd op 20 maart 2025. https://onderzoek010.nl/mosaic/onderzoek010/bevolking.
- GRJR. “Overzicht.” Geraadpleegd op 31 januari 2025. https://grjr.notubiz.nl.
- GRJR. “verwijzen.” Geraadpleegd op 5 februari 2025. https://www.jeugdhulprijnmond.nl/verwijzen.
- Jeugdzorg Nederland. “Aantal jongeren in Jeugdzorgplus neemt verder af.” Geraadpleegd op 3 december 2024. https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/aantal-jongeren-in-jeugdzorgplus-neemt-verder-af-2/.
- Jeugdzorg Nederland. “Jeugdzorg uitgelegd.” Geraadpleegd op 25 april 2025. https://www.jeugdzorgnederland.nl/meer-weten/jeugdzorguitgelegd/.
- Jeugdwet. BWBR0034925, https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2025-01-01.
- Nederlands Jeugdinstituut. “Bezuiniging jeugdzorg een jaar uitgesteld.” Geraadpleegd op 3 december 2024. https://www.nji.nl/nieuws/bezuiniging-jeugdzorg-een-jaar-uitgesteld.
- Nederlands Jeugdinstituut. “Impact maken met jeugdbeleid.” Geraadpleegd op 21 januari 2025. https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector.
- Nederlands Jeugdinstituut. “Plus en min voor gezinnen in Miljoenennota.” Geraadpleegd op 21 januari 2025. https://www.nji.nl/nieuws/plus-en-min-voor-gezinnen-in-miljoenennota.
- Overheid.nl. “Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.” Geraadpleegd op 3 december 2024. https://www.internetconsultatie.nl/verbeteringbeschikbaarheidjeugdzorg/b1.
- Rijksoverheid. “Jeugdhulp bij gemeenten.” Geraadpleegd op 21 januari 2025. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten.
- Rijksoverheid. “Wet- en regelgeving gemeente- en provinciefinanciën.” Geraadpleegd op 3 december 2024. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/wet-en-regelgeving-gemeente-en-provinciefinancien.
- RTL Nieuws. “Kinderombudsmannen zien problemen verergeren door wachttijden jeugdzorg.” Geraadpleegd op 28 september 2023. https://www.nu.nl/binnenland/6194791/kinderombudsmannen-zien-problemen-verergeren-door-wachttijden-jeugdzorg.html.
- VNG. “Aan de slag voor structurele oplossing tekorten in jeugdzorg.” Geraadpleegd op 28 september 2023. https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-voor-structurele-oplossing-tekorten-in-jeugdzorg.
- VNG. “Doorontwikkeling landelijke inkoop specialistische jeugdhulp.” Geraadpleegd op 3 december 2024. https://vng.nl/nieuws/doorontwikkeling-landelijke-inkoop-specialistische-jeugdhulp.
- VNG. “Woonplaatsbeginsel jeugdhulp.” Geraadpleegd op 24 april 2025. https://vng.nl/artikelen/woonplaatsbeginsel-jeugdhulp.

bijlage 3 lijst van afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AEF	Andersson Elffers-Felix (adviesbureau)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DB	Dagelijks Bestuur
GI	Gecertificeerde Instelling
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GRJR	Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LTA	Landelijk Transitiearrangement: een type jeugdhulp (perceel I3)
P&C-cyclus	Planning- en control-cyclus
PxQ	Een inspanningsgerichte manier van bekostigen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

bijlage 4 tabellen en figuren

figuur B-1: gemiddelde weektarieven gemeenten



7-10-2024, gecontracteerd en niet gecontracteerd

bijlage 5 arrangementenmodel

figuur B-2: mogelijkheden bij samenstellen arrangementenmodel

Bron: GRJR afwegingskader, p. 11

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 28 november 2024 is de heer Jan de Ridder plaatsvervangend directeur. Hij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd. Aan dit rapport hebben de volgende medewerkers meegewerkt: Pita Spruijt (projectleider), Jaap Wils (interim-projectleider), Samantha Langendoen, Ruben Knoester, Dave Bruggeling.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

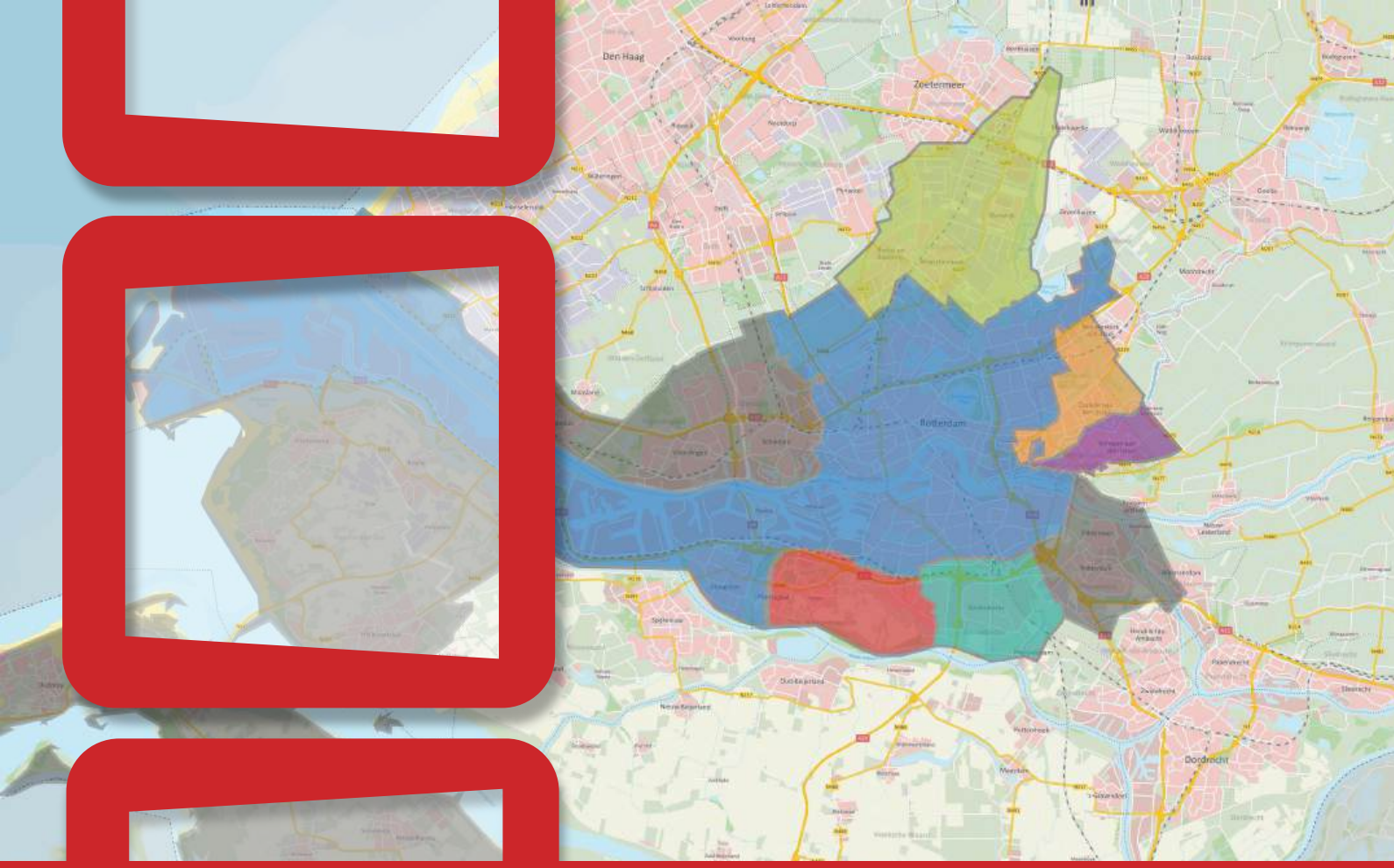
De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

voor Rotterdam en regio

Vijf regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.



Rekenkamer Albrandswaard
Postbus **70012**
3000 kp Rotterdam

telefoon
010 . 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf.com, Zuid-Beijerland

beeldmateriaal
Rekenkamer Albrandswaard
Provincie Zuid-Holland

uitgave
Rekenkamer Albrandswaard
juni 2025